الإدارة

مجلة علمية ربع سنوية

اهداءات ٢٠٠٣

أ.د/ ماهر عبد الهادي

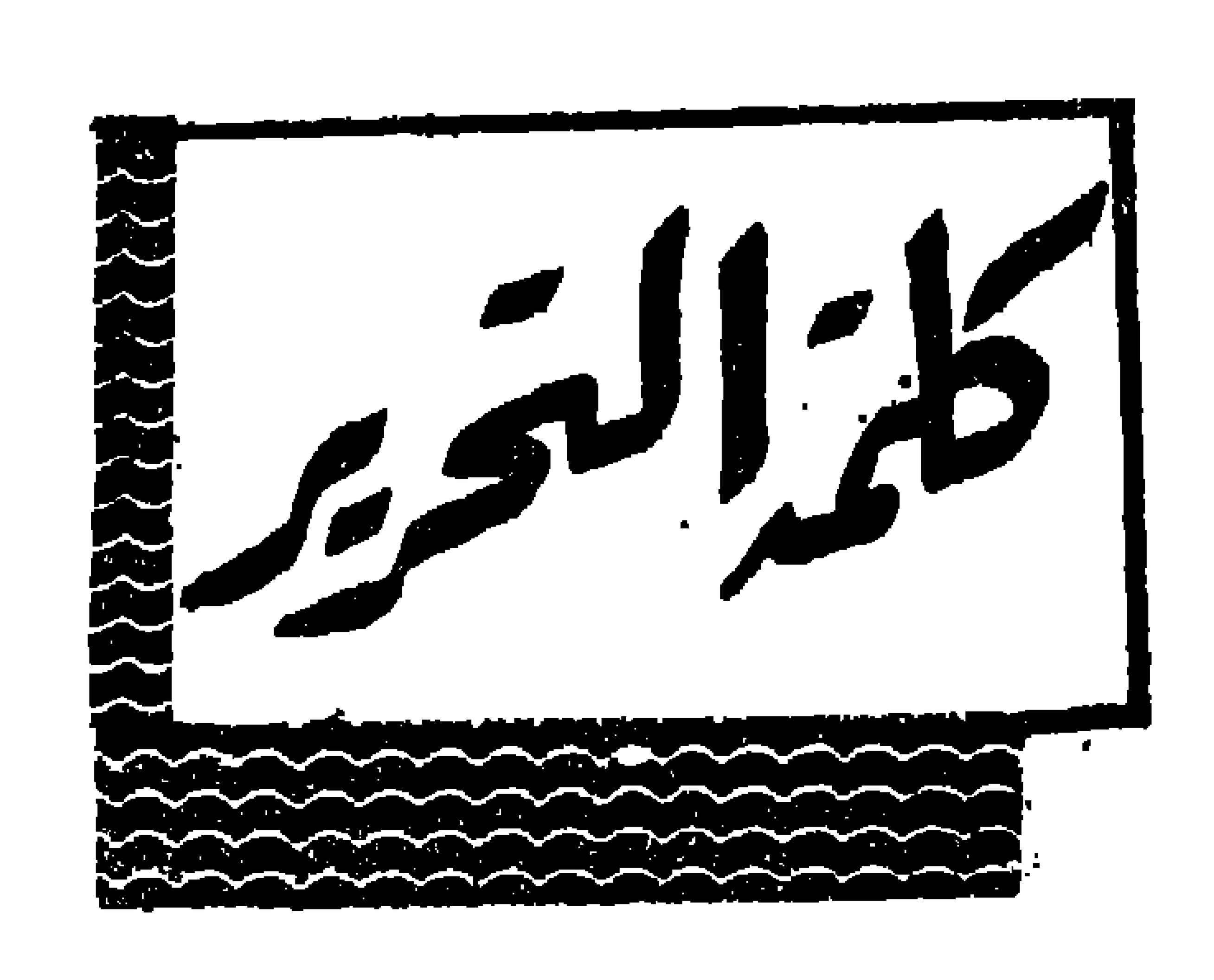
القاهرة

الادارة

مجلة علمية ربع سنوية
يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية

رئيس التحرير
الدكتور حسن توفيق

العدد الثاني
أكتوبر ١٩٧٦



بين المشكلة .. والأزمة

تطالعنا الصحف ــ منذ مدة ليست قصيرة ــ بأخبار وتحقيقات حول الأزمة الاقتصادية التى تعانيها البلاد ، وتبشر بقرب انفراج هذه الأزمة .. ومن الملاحظ ان هذه التحقيقات تحتل دائما مكان الصدارة فى الصفحات الأولى ، تحت عناوين بارزة بخط كبير ، وليس فى الصفحات الداخلية المتخصصة سواء كانت اقتصادية او تقنية ، مما يوحى بأن هذه التحقيقات ــ التى اخذت شكل الحملات ــ موجهة بالدرجة الأولى لرجل الشارع . والحديث عن هموم رجل الشارع لا ينتهى ، بعد ما تعقدت الأمور فى بعض نواحى الحياة لدرجة كبيرة من ارتفاع رهيب فى الأسعار ، الى أزمة مستحكمة فى المساكن ، الى صعوبات بالغة فى وسائل الانتقال والمواصلات ، الى قصور شديد فى كفاءة المرافق العامة ، الى آخر هذه الآلام التى طفحت على بشرة المجتمع المصرى مرة واحدة .

ولا شك أن ظهور هذا الطفح الجلدى المتقيح فى اماكن ، الملتهب فى اماكن اخرى ، المنتفخ فى اماكن ثالثة ، انما هو نتيجة لعوامل كامنة ومتراكمة فى جسد هذا المجتمع ، واذا كان علماء الطب يشيرون بعلاج الأسباب وليس الظواهر ، على اعتبار أن علاج الأخيرة هو بمثابة اطفاء

الحرائق دون القضاء على مصادر اندلاع النيران، فان التصدى للأزمات اللاحقة ومحاولة القضاء عليها ببعض الاجراءات السريعة هو نوع من انواع المواجهة القاصرة .. بل هو فى عرف الاقتصاديين — كما هو فى عرف الأطباء ايضا — له اضرار بالغة ، اقلها تأخير فرص العلاج الأنسب والأفضل والقادر على القضاء على الأسباب .

ومن الغريب أن تلجأ بعض الصحف فى مثل هذا الوقت الى الترويج لبعض القرارات الاقتصادية — التى قد تستهدف فى الأساس التخفيف وليس التطبيب — بحيث تصبغها بصبغة وردية تجعلها أقرب الى أحلام اليقظة منها الى رؤيا الواقع .

ان الاجراءات التى اتخذتها الدولة — مثلا — فى مجال الاسكان — مع التأكيد على حسن النية والرغبة الشديدة لدى مصدر القرار فى الوصول الى الحل — لم تدفع بالمشكلة خطوة واحدة نحو الحل المنشود .. واذا كانت الدولة تعلم هذا جيدا ، وتؤكد فى كل مناسبة ، ان بعض الاجراءات التى اتخذتها ومنها الأمر العسكرى — الذى الغى اخيرا — كانت مبادرات سريعة لمواجهة حالات طارئة — وانها تدرس الموقف بجميع ابعاده لتخرج بعد ذلك بمشروع قانون يحقق اكبر فرصة ممكنة لتوفير المساكن وتشجيع حركة البناء .. اذا كان هذا ما تعلنه الدولة فى كل مناسبة ، فكيف تطلع علينا بعض الصحف ، وتهلل لكل اجراء على أساس انه الحل الأوفق ..

كذلك .. نلاحظ أن الحكومة ، قد اعلنت منذ عدة شهور عن عزمها على اعادة النظر فى هيكل الأجور ، بل والمحت الى نيتها فى رفع بعض هذه الأجور .. ولقد جاء هذا الاعلان على شكل تحقيقات يومية فى الصفحات الأولى بالصحف اليومية وتصريحات على لسان بعض المسئولين، مما يوحى بالجدية .. وأن الزيادة آتية لا ريب فيها .. ومن الطبيعى أن تستهوى هذه الحملات

فى هذا العدد

الدعائية الجماهير العريضة وتلعب بأفئدتهـــا ، واذا كنا لا نؤيد التهويل من آثار هذه الحملات ، فاننا ندعو الى عدم التهوين من ردود الفعـــل الناتجة عنها ... ومع ذلك ، فالمسئولون — والحمد لله — قد تداركوا الموقف ، وكما تداركوه مرات من قبل ، ولم يندفعوا الى سياسة الأجور تفاديا للدخول فى تلك الدائرة الخبيثة التى يعرفها كل طالب يدرس علم الاقتصاد . فارتفاع الأجور يؤدى الى ارتفاع الأسعار الذى يلتهم الزيادة فى الأجور ويعـــود الحال الى أسوأ مما كان .. ولا غرو أن نقرر أن اى زيادة فى الأجور فى ظل الأسعار الحالية — مع افتراض ثباتها — لن تحقق بعضــــا من الرخاء الذى ترجوه الدولة لمواطنيها ، بل وقد لا توفر شيئا من التيسير على الطبقات الكادحة .. ان نظرة واحدة الى معدل الزيادة فى أسعار الحاجيات ، وأن وقفة واحدة عند الأعباء التى يتحملها اى مواطن فى ســـبيل الحصول على مسكن متوسط تؤكد العجز الكامل لدى هذا المواطن عن مواجهة متطلبات الحيـــاة الأساسية بدخله المحدود حتى لو تضاعف .. ان اكثر الناس تفاؤلا باحتمالات زيادة الأجـــور لا يتوقع أن تتعدى النسبة ١٥٪ من المرتبـــات الحالية ، وهذه الزيادة على ضخامتها وعبئهـــا الجسيم على كاهل الدولة لا تمثل شيئا علـــى مستوى الفرد . فهى لا تدفع ضررا ولا تفك كربا ولا تقضى على ازمة .. وقد يقتضى هذا اللجوء الى نوع آخر من الحلول ، قد يكون بعضـــها تثبيت الأســـعار ، وضغط الانفاق الحـــكومى والرســـمى — ضغطا حقيقيا لا مظهريا — ثم النهوض بالمرافق الأساسية التى انحدرت الى القاع .. ولعـــل من حسن الطالع أن تتنـــاول توجيهات السيد رئيس الجمهورية للسادة الوزراء هذه الجوانب بشىء من التفصيل والتوكيد فى اكثر من مناسبة .

بقى بعد ذلك .. أمران .. الأمر الأول خاص بجهد التنمية الادارية فى هذا المجال .. فلا زال الاقتصاد يولى ظهره للتنمية الادارية مع انهما اخوان.. الاقتصاد برجاله من عهد الانغلاق الى عهد الانفتاح ، يتحرك فى مساحات متباينة بين الضيق والاتساع ، لكنه على كل حال هو بعيد كل البعد عن رجـــال التنمية الادارية .. حتى حينما اجتمع اللواءان فى شخص واحد — لواء الاقتصـــاد ، ولواء التنمية — جمح حصـــان الاقتصاد ، وتعطلت التنمية ..

وليس من باب المبالغة أن نقرر أن التنميـــة الادارية فى بعض العهـــود كانت لا تخرج عن كونها ، تحفا نادرة تقتنى للتباهى والمفاخرة أو هى نوع من نباتات الزينة التى تزين القصور الشاسعة والمساكن الفاخرة .. أو هى على أحسن تقـــدير نـــوع من الرياضة الذهنية يتناولها الانســـان من باب الترويح عن النفس .. وليس احل مشـــكلة .

واصبح للتنمية ثورة .. وتعالت الصيحات وتعددت الاجتماعات التى انقلبت طواحين هواء .. ولقد كان بسبب هذا الوضع الشاذ والظلم البين الذى لحق بالتنمية الادارية ان ضـــيق الخناق على الاقتصاد نفسه — فرس السباق — ككل قادم جديد ، واضعفت حركته ، وضيعت فرص نموه .

والآن وقـــد اصـــبح للتنمية الادارية وزير مسئول وعضو عامل فى مجلس الوزراء . الآن وقد استقطبت الأجهزة المعنيـــة بالادارة بعض القيادات العلمية الشـــابة ، اصـــبحت فرص الانطلاق متاحة وفرص التلاقى مع نشـــاطات المجتمع الأخرى مواتية .

واصبح الأمل معقودا على حركة تنمية شاملة يشـــارك فيهـــا الوزراء المختصـــون بأجهزتهم ومكاتبهم .. حـــركة تتنـــاول — ليس البعـــد الاقتصادى فحسب — بل الأبعاد الأخرى التى لا تقل أهمية مثل الأبعاد الاجتمـــاعية والثقافية

والتربوية والفكرية ... وبهذا نصل الى المفهوم الحقيقى بعملية تنمية المجتمع .

الأمر الثانى يتصل بنوع النشر وربطه بصفة المخاطب .. فالحديث عن ميزان المدفوعات ، وفى اى جانب يميل ، ومدى التحسن الذى طرأ عليه .. وكذلك الحديث عن حجم الاستثمارات ، ووسائل التمويل بالقروض أو بالعجز .. كل هذا على اهميته لايستهوى رجل الشارع ، بل المواطن العادى .. لا يستهويه لأنه لا يفهمه ولا يدرك أبعاده وآثاره .. ان ما يشده حقيقة هو اسعار الحاجيات وتوافر السلع والقضاء على الاختناقات التى يواجهها كل يوم .. بل كل ساعة .. الحديث الأول هو للاقتصاديين المتخصصين او على الأقل لتلك الطبقة المستنيرة التى تسعى الى فهم الأساس العلمى لكل ظاهرة من الظواهر .. الحديث الثانى هو للعامة التى تسعى الى قوت يومها والتى تنظر لغدها بقلق عندما تنقطع المياه ، وتتعقد شبكة المواصلات ، ثم لا تلبث أن تبتسم وتتفاءل حينما يتحسن وجه رغيف الخبز ، أو حينما تجد مقعدا فى أوتوبيس أو كيس عدس فى الجمعية الاستهلاكية ..

ذاك الحديث مطلوب .. وهذا الحديث مطلوب .. لكن لكل مقام مقالا . فلا يجوز الخلط أو التبديل ، كما لا يجوز أن يطغى هذا على ذاك . فحديث العقل غير ضرورى ، وحديث القلب والبطن لازم .. حديث العلم لا غنى عنه ، وحديث الوجدان لا يقل أهمية .. البحث عن الأسباب هو الطريق الواقعى لحل المشكلة ، والاجراءات العاجلة منهج مقبول لمواجهة الأزمات وتهدئة الخواطر .

وبين المشكلة .. والأزمة مشوار طويل وحديث اطول .

المشكلة الإدارية

د. محمد عبد المنعم خميس

المشكلة الادارية موضوع عام يستطيع ان يتكلم فيه ويناقشه الناس كافة ، ومع ذلك ففى جنبات هذه المشكلة الضخمة ــ العامة ــ تتمركز العديد من المشكلات والعقد الفنية التى تحتاج لحلها الى جهابذة الفن واساطين العلم فى مختلف التخصصات . وكل تخصص له مدخل وتصور للعلاج والحل ... فرؤية علماء الاقتصاد للمشكلة الادارية تختلف كثيرا عن رؤية علماء الاجتماع ، وهذه تختلف اختلافا كبيرا عن رؤية علماء السلوكيات .. ومع ذلك ومع التحيز الذى يبديه كل فريق لوجهة نظره تتارجح المشكلة من العمومية والخصوصية وتتماثل ... وهنا تكون الكلمة لعلماء الادارة فى تحديد المشكلة ... واقتراح الحل واختيار المدخل الانسب .

عن هذا الموضوع يحدثنا الكاتب حديث الاستاذ العالم المجرب .

د. محمد عبد المنعم خميس

رئيس مجلس ادارة معهد الادارة العامة سابقا

سبق ان نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان « الشكاوى ــ اسبابها وعلاجها ... » فى عدد ابريل ١٩٧٦ العدد الرابع ــ المجلد الثامن .

تختلف العلوم الطبيعية عن العلوم الاجتماعية اذ تهتم الأولى بالظواهر الطبيعية والعوامل التى تؤثر فيها وعلاقاتها بعضها ببعض . بينما تركز الثانية على الانسان وسلوكه ومدى تأثير هذا السلوك فى علاقاته مع غيره . ومن هنا كان الفرق بين النوعين من حيث طبيعة الظاهرة أو الظواهر التى تهتم بها كل منهما ومن حيث الأسلوب الذى يتبع فى دراسة كل منهما ، وما ينشأ عن كل من مشكلات .

والادارة عملية اجتماعية لتحقيق هدف معين حيث تقوم على استخدام مجموعات من الأفراد تتكون بينهم علاقات متبادلة . وهؤلاء الأفراد يكون لهم مصالح تختلف باختلاف نوعيتهم وعلاقاتهم بالتنظيم الذى يضمهم ويتعاملون معه . وهذه الانماط من الأفراد يصعب ارضاؤهم جميعا . اذ يتفاوت الرضا بتفاوت ما تحققه المنظمة لكل منهم من رغبات .

والادارة فى تعاملها مع كل هؤلاء لا شك تقابل مشكلات تختلف باختلاف نوع المنشأة والتنظيم . وعلى الادارة أن توائم بين هذه المصالح المتعددة والمتشابكة . وعلى الدولة فى النهاية أن توازى بين المصلحة العامة والاقتصاد القومى بصفة عامة . ومن اجل هذا كان من الضرورى التعرف على ما ينشأ من مشكلات والعمل على ايجاد الحلول المناسبة فور ظهورها .

ويركز علماء الادارة على العلاقات الانسانية كمدخل للحد من المشكلات . ويقصد بالعلاقات الانسانية فى هذا المجال سلوك الأفراد وتصرفاتهم فيما بينهم على مختلف المستويات . فالكلمة الطيبة تفتح القلوب المغلقة . والتفكير السليم أساس القرار المتزن . والشورى طريق الاتصال المباشر والمعرفة الصحيحة . والقدوة الحسنة توأم القيادة الرشيدة . والعفو عن الصغائر علاج النفس المريضة، والجزء العادل ميزان الاستقرار، والطمأنينة والتوجيه الرفيق محور الاحترام المتبادل ، والبعد عن الشكوك تدعيم للثقة .

ان دراسة سلوك الأفراد وأنماط العلاقات التى تربطهم بعضهم ببعض تتطلب من الادارة أن تعمل دائبة على تنمية التعاون بينها وبينهم . كما تستدعى من الأفراد انتقاء السلوك القويم الذى يتعاملون فى اطاره مع الادارة فى جو من الثقة والتعاون والاحترام المتبادل . فالفرد يهمه أن يعامل كانسان له حاجاته المادية وحاجاته النفسية . ولا تقل اهمية اشباع احداهما عن الأخرى . فقد يكون الفرد قادرا على العمل راغبا فيه ، ولكن نراه غير مقبل عليه . ان الاقبال على العمل وتنمية كفاية الفرد لا تكون الا اذا ساد المجموعة التى يعمل فيها ومع أفرادها علاقات انسانية تحببه فى العمل . فلا التخصص الدقيق ولا عدالة توزيع العمل يستطيعان ان يكشفا عن المواهب والقدرات ما لم تصاحبهما معاملة طيبة تشعر الفرد بذاتيته فينعكس هذا الشعور ارتباطا بالجماعة التى يعمل معهم ، وفخرا بالانتماء الى المنظمة التى يعمل فيها فيعطى كل ما عنده من مواهب وقدرات وتنمو بينهم عادات وتقاليد وضعوها بأنفسهم وارتضوها دستورا لهم .

كذلك فان اهتمام الادارة بتوفير بيئة للعمل يستطيع الأفراد فيها اشباع معظم حاجاتهم الأساسية فى حدود امكانيات الادارة هو الخطوة الأولى نحو الاستقرار والحد من المشكلات .وقد يثور التساؤل عما اذا كان أشباع هذه الحاجات واهتمام الادارة بما دونها من حاجات يؤدى الى رضاهم ؟ ان اشباع كل الحاجات أمر يصعب تحقيقه ، اذ كلما حاولت الادارة اشباع حاجة من الحاجات ظهرت حاجة جديدة وهكذا تتجدد حاجات الأفراد ولا تتوقف . فالقول بأن اشباع بعض الحاجات يكفى لمساعدة الادارة على توفير حافز حركى فعال يدفع الأفراد الى الرضا أمر مشكوك فيه ، بل ربما يكون النقيض هو النتيجة الحتمية . وهذه هى كبرى المشكلات الادارية المزمنة التى تحتاج فى معالجتها الى جهد كبير . اذ ليس الهدف من اشباع الحاجات توفير الاشباع الاجوف الذى لا يؤدى الى القناعة والتكامل وتحمل المسئولية . وانما الهدف هو توفير بيئة عمل جديدة تزول فيها عوائق الانتاج المادية والنفسية بحيث تمكن الأفراد من مواجهة التحدى ببذل الجهد الأمثل اشباعا لذواتهم ويقينا منهم انهم جديرون ببذل هذا الجهد . وهذا يتطلب أن يتصف القادة بالحكمة وان تتوافر مستويات رفيعة من الاداء الخلاق . كما يتطلب توفير بيئة عمل صالحة يتبادل فيها الادارة والأفراد الثقة بحيث يشعر الأفراد باهتمام الادارة بهم بما تهيئه من فرص متكافئة لاستخدام مهاراتهم الذهنية والعضلية فى أعمال ذات أهميات متساوية وتوجيهات متكافئة . واخيرا اشراكهم فى التخطيط

وافهامهم أهداف السياسات التى تضعها الادارة حتى يساعدوا على تحقيقها .

ماهية المشكلة الادارية :

ليس هنـــاك اتفاق عام على معنى موحـــد للمشكلة . وقد تناول الكثيرون مفهوم المشـــكلة بالتحليل فى محاولة للاتفاق على تعريف موحد لها فلم يوفقوا الى ذلك فجاءت التعريفات مختلفة تبعا لطبيعة المشكلة . وقد عرف البعض المشكلة بأنها صعوبة أو تعذر الاجابة على ســـؤال من الأسئلة . كما عرفها البعض الآخر بانها الشىء الغامض الذى يصعب فهمه . ويرى فريق ثالث أن المشـــكلة هى المســـألة التى تبدأ بافتراضات وشروط معينة والبحث من خلال هذه الافتراضات وعن طريق التجربة عن نتيجة منطقية أو حقيقية .

وبالرغم مما يبدو فى هذه التعاريف من اختلاف فان المشكلة بالمفهوم السابق انما تعنى مفهوم المشكلة المطلق . والمشكلة بهذا المفهوم المطلق تعنى تعذر اختيار الاجابة الصحيحة عن سؤال يكون له أكثر من اجابة أو تكون له اجابة واحدة مشكوك فى صحتها ويصعب تقرير صحتها اما لعدم تفهم مضمون الاجابة أو لعدم التاكد من صحة نتيجتها .

والمشكلة الادارية تتفق فى مفهومها العام مع مضمون التعاريف السابقة وتختلف عنها فى كونها تتصل بالجهاز الادارى .

فالمشكلة الادارية تنشأ بوجه عام عن تخلف أحـــد أجزاء الجهـــاز الادارى عن القيام بدوره الطبيعى فى تحقيق الهدف ســـواء كان الهدف سياسيا أو اجتماعيا او اقتصاديا . والمشكلة الادارية بمعناها العلمى المحدد هى — فى رأيى — نشوء موقف يتعذر على من يواجهه ايجاد الحل المناسب له فى الوقت المنـــاسب وتحت ظروف معينة . ويترتب على هذا التعريف ان الموقف الذى يراه شخص مشكلة قد لا يراه شخص آخر كذلك . وأن ما تعتبره جهة مشكلة قد لا تراه جهة أخرى كذلك . وأن ما يبدو مشكلة فى وقت معين أو فى ظرف معين قد لا يصبح كذلك فى وقت آخر يتغير الظرف الذى نشأ الموقف فيه وبسببه .

كذلك فأن من المواقف ما قد يترتب عليه مشكلة ولكن لا يلبث أن يختفى بايجاد حل مؤقت لهـــا ثم لا يلبث ان ينشأ عن الحل عند تطبيقه مواقف جانبية لم تؤخذ فى الاعتبار عند ايجاد الحل المؤقت بما قد يؤدى الى نشوء مشكلات قد تستمر لمدد تطول وتقصر تبعا لطبيعة الحلول ومدى تأثيرها فى القضاء على مسبباتها . ومع ذلك فمن المشكلات ما لا تجدى فيها الحلول المؤقتة . كما ان من الحلول ما يستغرق تطبيقها مددا طويلة تفقدها اهميتها . والسبب فى ذلك يرجع عادة الى أن من يواجه المشـــكلة انما يتناولها فى عمومياتها وليس بتفاصيلها او ان يناقش مشكلة يميل الى الجدل على المســـتوى النظرى التجريدى دون اللجوء الى التحليل العلمى الموضوعى لكل ما تتطلبه المشكلة من بيانات ومعلومات .

تحديد المشكلة ومعالجتها :

عنـــد نشوء موقف يتعـــذر على من يواجهه التصرف فيه فأنه يلجأ عادة الى من يرى فيه القدرة على ايجاد الحل المناسب له أو الى من يملك اتخاذ قرار فيه . وفى الحالتين فأن واجب من يتصدى لموقف من المواقف الا ينظر اليه على انه مشكلة بل ينظر اليه على انه موقف عادى يطلب رأيه فيه أو انه سؤال مطلوب منه الاجابة عليه . فاذا تعذر ابداء الرأى أو الاجابة يبدأ بتحليل الموقف لمعرفة الاسباب التى ادت الى نشوئه ثم جمع البيانات والمعلومات التى يرى انها تساعد على معرفة الأسباب . واخيرا وضع افتراضات بالحلول والتنبؤ بنتائجها ثم اختيار الحل المناسب. وبمعنى آخر ينبغى عند مواجهة موقف من المواقف أن يسال نفسه هل توجد مشـــكلة ؟ فان اقتنع بوجودها فعليه أن يحدد ماهية هذه المشكلة . ان العجز عن التصدى لموقف من المواقف لا يؤدى

بالضرورة الى نشوء مشكلة . اذ ان من المواقف ما قد يبدو لأول وهلة مشكلة بينما هو فى واقعه موقف عادى ومتكرر وحله معروف لغير من يواجه الموقف وبذلك لا تكون هناك مشكلة . كما أن الجهل بالحل لا يعنى بالضرورة عدم القدرة على العمل وانما يعنى قصور الادارة فى تدريب من يقومون بالعمل مما يجعلهم لا يشعرون بالاطمئنان فى التنبؤ بنتائج تصرفاتهم أو تصرف غيرهم وبذلك ينظرون الى كل موقف يشكون فى نتائجه على أنه مشكلة،ذلك ان لكل انسان نظريات ومفاهيم وقيما مستمدة من خبراته فى تكون هذه النظريات والمفاهيم. فاذا انعدم لديه كل ذلك اصبح فى حيرة من امره وارتاب فى كل ما يؤديه أو يتنبأ به لعدم ارتكازه بشىء يرتكز اليه .

والمشكلة الادارية ليست جديدة على العمل وانما تمتد جذورها الى كل عمل فلا يخلو عمل من مشاكل ويرجع ذلك بصفة عامة الى التطور السريع فى الادارة العلمية وعدم مواكبة الأفراد لكل ما يستجد من تطورات وبذلك يفقد الجهاز الادارى قدرته على تفهم هذه التطورات بذات السرعة التى تحدث بها هذه التطورات .

ويقسم علماء الادارة أسباب نشوء المشاكل الادارية الى اربعة اقسام هى :

١ — عوامل نفسية :

من اهم هذه العوامل عدم توزيع العمل وسوء معاملة الأفراد بما يؤدى الى خفض الروح المعنوية لديهم بوصفها القوة الذاتية التى تدفعهم الى العمل باخلاص وولاء وتزكى فى نفوسهم الحماس. ان اشعار الأفراد على مختلف المستويات باهتمام الادارة بهم وبما يؤدونه من عمل وبيان اهمية هذا العمل ، ومكافاة المجد منهم ماديا وادبيا ومساءلة غير المجد ، والاستماع الى شكاوى الأفراد والعمل على ازالة مسبباتها يجعلهم يرتبطون بالعمل ويطمئنون على حاضرهم ومستقبلهم .

٢ — عوامل بيئية :

وهى التى تتصل بالبيئة التى يوجد بها المشروع كالبعد عن المركز الرئيسى وما يترتب عليه من تأخر اتخاذ القرارات ، أو عدم وجود مساكن لمن يعملون بجهة ما ، وعدم وجود سبل الاعاشة بها ، أو كعدم وجود عمال مهنيين بالمنطقة ، أو انعدام وسائل الاتصال بين المركز الرئيسى والفروع الى غير ذلك من العوامل التى تؤثر فى كفاية الأفراد وعدم تفرغهم للعمل بنفوس راضية وقلوب مطمئنة .

٣ — عوامل تنظيمية :

من أهم هذه العوامل عدم تحديد السلطات والمسئوليات مما يؤدى الى ازدواج العمل احيانا وتداخله أو تضاربه أحيانا أخرى ، ومنها ايضا ضعف وسائل الاتصال وقنواته او انعدام التنظيم غير الرسمى . ومنها ضعف الرقابة وعدم وجود معدلات أداء يمكن بها قياس عمل الأفراد . ومن هذه العوامل أيضا البيروقراطية والمركزية الى غير ذلك .

٤ — عوامل مادية :

وهى العوامل التى تتصل بكل ما يرفع من مستوى معيشة الأفراد ورفع روحه المعنوية . وعلى راس هذه العوامل سياسة الأجور والحوافز والروادع والتدريب والبعثات الداخلية والخارجية .

حل المشكلة :

من الطبيعى ان كل من يتصدى لمشكلة انما يسعى لايجاد حل لها ، ولكن ينبغى أن نأخذ فى الاعتبار عند مناقشة اية مشكلة ان الهدف الأساسى ليس ايجاد حل لهذه المشكلة بقدر ما نهدف الى التوصل الى قاعدة عامة تمنع نشوء مشكلات مماثلة مستقبلا بمعنى الا يكون الحل حلا مؤقتا ، وانما حلا دائما يقضى على أسباب المشكلة سواء كان بتعديل لوائح أو سياسات قائمة أو الغائها واستبدالها بغيرها الى غير ذلك من الحلول . ومن أجل هذا ينبغى على من يواجه

البقية صفحة ٢٩

خواطر علمية فى نظام الخدمة المدنية فى مصر

د. محمد سعيد احمد

يعتبر نظام الخدمة المدنية الحالى فى جمهوريه مصر العربية محصلة لتراكمات تاريخية عديدة وضغوط ومزايدات سياسية حزبية وطائفية لم تكن تستهدف فى الواقع مصلحة العاملين انفسهم قدر ما تستهدف مصلحة المحركين لها اولا وقبل كل شىء ، فكانت النتيجة ان صارت التعديلات التى أدخلت على قوانين ونظم الخدمة المدنية فى الماضى لا تخرج عن كونها عمليات ترقيع أو تجبير غير منظمة ترتب عليها سلسلة من النتائج اهمها حالة الاحباط وعدم الثقة التى سادت بين العاملين واثارت بينهم صراعات شتى اثرت على صالح العمل وكذلك الخدمة التى تؤدى ، واصبح الموظف لا يثق فى الجهاز الحكومى كما ان ذلك الجهاز لا يثق بالموظف ، اى نشات حالة من عدم الثقة المتبادلة بين الطرفين وذلك نتيجة لان الكثير من تصرفات الادارة تجاه العاملين اصبح يشوبها الهوى لأنها كانت « تطبخ » فى ظل سرية وكتمان شديدين كما لو كانت خطة حربية خطيرة ، وذلك مظهر اقل ما يقال فيه انه مظهر غير صحى يترتب عليه عواقب وخيمة تؤثر فى مناخ وجو العمل ، ولذلك تولد الشعور بعدم الثقة وتاصلت جذوره ورسخت فى نفوس العاملين .

ومن الجدير بالذكر ان السيد رئيس الوزراء كان قد صرح بان الحكومة بصدد دراسة او وضع قانون جديد للعاملين مما دعا الكاتب ان يعرض بعض الخواطر التى ترامت له علها تكون موضع نظر المسئولين عن التطوير الجديد مركزا على تلك الجوانب المتصلة بالجوانب النفسانية والانسانية دون الجوانب الاجرائية التفصيلية .

التقارير « السرية » :

اعتقد أن هناك شعوراً عاما بأن التقارير المشار اليها لا تؤخذ مأخذ الجد من قبل الرؤساء المسئولين عنها لعدم توافر الأسس الموضوعية التى تقوم عليها . كما أن بعض الرؤساء ، ممن هم على غير وعى كاف بالأصول العلمية لادارة الأفراد ، ينظرون الى تلك التقارير على أنها وسيلة للانتقام من مرءوسيهم من ذوى الرأى والفكر

د. محمد سعيد احمد

وكيل وزارة المالية

وخبير ادارة التنمية بهيئة الأمم المتحدة ــ سابقا

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان « الادارة وتطبيقاتها فى المنظمة العسكرية » نشر فى عدد ابريل ٧٦ العدد الرابع ــ المجلد الثامن .

أو لمحاباة البعض الآخر لأسباب شخصية غير موضوعية لا تمت لصالح العمل بأى علاقة . وفى هذه الحالات جميعا تضر التقارير المشار اليها أكثر مما تفيد وتثير مناخا ملؤه السخط والكراهية والحقد والاحباط بين العاملين .

ان النظرة العلمية الحديثة للتقارير الدورية لتقويم اداء المرءوسين هى أنها وسيلة للتفاهم المتبادل بين الرئيس ومرءوسيه ، آذ على أساس المناقشة المتبادلة بينهما يصير تدعيم جوانب القوة فى المرؤوس والتشجيع على الاستمرار فيها ، كذلك مساعدة المرءوسين فى التغلب على جوانب الضعف والقصور فيهم بحيث يشعر هؤلاء — من خلال المناقشة — بحرص الرؤساء على مساعدتهم والأخذ بيدهم .

ولتلافى أوجه القصور سالفة الذكر هناك اتجاهات عديدة فى هذا الشأن اهمها ما يلى :

١ — عدم الاعتماد اعتمادا كاملا على التقارير الدورية فى شئون الترقيات والعلاوات والمزايا المادية التى تمنح للعاملين وجميع ما يصيبهم من عائدات مالية .

٢ — الاقتصار فى اعداد هذه التقارير على فئتين من فئات العاملين هما :

— أولئك الذين لم تجد معهم سبل العلاج وأساليبه وأصبح الأمر يتطلب النظر فى أمرهم بأسلوب أو بآخر .

— أولئك المتميزين الذين يستحقون تقديرا استثنائيا خاصا من الادارة بشرط أن يكون ذلك التميز ملحوظا ومؤيدا بدلائل مادية لا تقبل النقاش حتى لا نفتح المجال أمام سوء استخدام هذا التميز مما يفقده فاعليته .

ومن مزايا الأسلوب المقترح توفير الوقت الذى تبذله الرئاسات فى اعداد التقارير الدورية بالنسبة لكافة العاملين وذلك اذا كنا فعلا حريصين على عنصر الوقت بالاضافة الى تحرر العاملين من عقدة الخوف والحقد والصراعات .

الهياكل الوظيفية :

لابد من اعادة النظر فى الهياكل الوظيفية الحالية بالوزارات والهيئات والمصالح والشركات اذ لوحظ تكرار الالتجاء الى عمليات التنظيم واعادة التنظيم وانشاء الأجهزة الادارية المختلفة كوسيلة لتضخيم الهياكل الوظيفية دون أن تؤخذ فى هذا الشأن اعتبارات صالح العمل ومتطلباته .

ومما يلفت النظر فى هذا المجال التضخم الملاحظ فى عدد الوكلاء الأول ومن فى مستواهم فى الأجهزة المختلفة بحيث أصبح عدد هؤلاء يقارب عدد وكلاء الوزارات فى بعض الجهات مما لا يستقيم مع الاوضاع التنظيمية السوية .

ولذلك يجب اعادة النظر فى هذه الهياكل الوظيفية على ضوء دراسة موضوعية تنبع من حاجة العمل ومقتضياته خاصة وأن انبعاج الجهاز الادارى ادى الى ضياع حقوق من يستحقون واصبحوا يتساوون مع من لا يستحقون ، وحتى لا يضار العاملون الحاليون من الآثار المترتبة على تصحيح الأوضاع الوظيفية ارى أن يعتبر هؤلاء شاغلين لدرجاتهم الحالية بصفة شخصية بحيث تلغى هذه الدرجات اذا لم تكن واردة فى الهياكل الوظيفية الجديدة عند ترقيتهم أو نقلهم أو لأى سبب آخر .

المكافآت عن الجهود غير العادية :

كان يطلق على هذه المكافآت من قبل تعبير « الأجور الاضافية » أى تلك المكافآت التى تصرف للعاملين مقابل ما يقومون به من اعمال فى غير أوقات العمل الرسمية .

ولكن تبين فيما بعد ومن خلال الممارسة ان الموظفين كانوا يلزمون مكاتبهم بعد أوقات العمل الرسمية تحايلا على القانون لتقاضى هذه المكافآت دون أى داع من دواعى العمل الرسمية ولكن لمجرد تبرير صرف تلك المكافآت .

واستمر الوضع حاليا على هذا الشأن رغم تغير مفهوم« الأجور الاضافية »الى « مكافآت عن

جهود غير عادية » اذ استمرت الجهات المختلفة فى الامتناع عن صرف تلك المكافآت الا اذا عمل الموظفون فى غير اوقات العمل الرسمية ولو ان تصورى حسب منطوق التعبير ان هـذه المكافآت تصرف للعاملين عن جهودهم غير العادية حتى ولو قاموا بها خلال اوقات العمل الرسمية . والسؤال الذى يثور فى هذا الشأن هو اذا كانت الامور تسير فى الجهاز الحكومى على النحو المعروف للجميع والذى كان السبب فى تذمر الجمهور فى ظل الجهود غير العادية التى يبذلها العاملون . فكيف تكون الأمور لو لم يقم هؤلاء العاملون ببذل جهـودهم غير العادية ؟

ومع ذلك ومن خلال الممارسة لم يبق من هذه المكافآت من اثر سوى الاسم ، اذ اصبحت توزع على اساس انها مكافآت لمواجهة تكاليف المعيشة المتعاظمة دون النظر الى المساهمات الفعلية التى يقوم بها العاملون . وبالاضافة الى ذلك استأثر بنصيب الأسد من هذه المكافآت العاملون فى المكاتب الرئاسية فى الأجهزة الادارية والانتاجية المختلفة دون المستحقين لها فعلا .

قوائم الاقدميات

أرى أن يتضمن النظام الجديد للخدمة المدنية حق الموظف فى الحصول على بيان رسمى من جهة العمل بأقدميته بين زملائه ، وان يكون من واجب الادارة بمقتضى أحكام القانون ان تلبى طلبه فى خلال فترة زمنية يتفق عليها والا وقع المسئولون عن ذلك التقاعس تحت طائلة المؤاخذة .

ويرجع السبب فى هذا الاقتراح الى أن موضوع الاقدمية فى الوقت الحاضر اصبح يشوبه طابع السرية بدون مبرر حتى بالنسبة لصاحب الشأن نفسه ، وربما يكون السبب فى ذلك تمكين جهة الادارة من التلاعب وفق أهوائها فى غفلة عن أصحاب المصلحة وفى مأمن من غضبهم حيث تجرى الأمور فى سرية تامة .

ان الادارة الشجاعة الواثقة من نفسها والتى تستند الى أرض صلبة وتسير على اسس قويمة سليمة هى التى تعمل فى وضح النهار . أما الادارة الملتوية فهى التى لا تعمل الا فى الظلام وتلك شيمة غير الواثق من نفسه ومن ليست لديه الشجاعة الكافية على مواجهة الحق .

نظم الترقيـات

أما بخصوص الترقيات فلى فيها وجهة نظر سبقتنا اليها بعض الدول المتقدمة الا وهى الاعلان عن الوظائف الشاغرة التى تعتزم الادارة شغلها وذلك قبـل خلوها بوقت كاف يسـمح باتمام الاجراءات اللازمة بحيث تشغل الوظيفة فور خلوها بمن يعتبر أجـدر وأكفأ لشغلها وبذلك يكون من حق الكافة التقدم لشغل الوظيفة الخالية سواء كان المتقدم من نفس جهة العمل أو من خارجها مع تفضيل العاملين من نفس الجهة على غيرهم اذا تساوى الطرفان فى التأهيل والخبرة والجدارة وبذلك تكون الوظيفة من نصيب الأصلح منهما .

ومع ذلك يجب اتاحة الفرصة لمن يستشعر الغبن بالتظلم الى جهة محايدة خارج جهة العمل تضم بعض العناصر القضائية غير ذات المصلحة فى جهة العمل مع الفصل فى هذه التظلمات خلال مدة معينة تسمح باستقرار الأمور ومنح كل ذى حق حقه بأسلوب فورى .

هذا بالنسـبة الى الترقيات بصـفة عامة أما بالنسبة لترقية القيادات العليا فانى أرى أن الاسلوب الحالى المتبع فيها أثبتت التجربة عدم جديته او صـلاحيته فى العديد من الحالات لأنه أسلوب روتينى عقيم ترتب عليه تسرب بعض العناصر الى المراكز القيادية على غير اساس من الصلاحية أو التأهيل او الخبرة أو السلوك القيادى القويم بل على اساس اما من الاقدمية المطلقة أو المجاملة أو غير ذلك من العوامل التى لا تمت الى الصلاحية بشكل أو بآخر .

وهناك اسلوب آخر تكون فيه المبادأة للجنة مختارة مسئولة على مستوى الجمهورية تستعرض اسماء القيادات العليا وخبرات اصحابها وتجاربهم ومؤهلاتهم وتختار من بينهم أصلح ثلاثة مثلا لشغل المناصب الشاغرة فى الجهات المختلفة بحيث يكون للوزير المختص حق الاختيار من بين هؤلاء الثلاثة وفقا لمبدأ « السلطة على قدر المسئولية » والمبدأ الأول معمول به حاليا فى هيئة الأمم المتحدة عند اختيار المستشارين والخبراء المرشحين للعمل فى الدول المختلفة .

وبهذه المناسبة ارى أن يمنح العاملون الذين بلغت مرتباتهم نهاية ربط الدرجة ، اذا لم يرقوا الى الدرجة الأعلى خلال فترة زمنية معينة ، علاوة مالية من علاوات درجاتهم كل سنة على الا يتجاوز مجموع هذه العلاوات علاوتين او ثلاثا وذلك تعويضا لهم عن تجمدهم فى درجاتهم وحفزا لهم على العمل ، خاصة شاغلى الدرجات العليا حيث يضيق مجال الترقى أمامهم بعد أن لوحظ كثرة عدد افراد القيادات الذين بلغوا نهاية الربط وليس أمامهم من فرص للترقية فى المستقبل القريب خصوصا اذا أخذنا فى الاعتبار ما اقترحته من تعديلات فى الهيكل الوظيفى قد تؤدى الى الحد من فرص الترقية أمام هؤلاء .

سياسات الأجــــور :

وهذه هى بيت القصيد ، اذ ان جداول الأجور والمرتبات الحالية ، من وجهة نظر الكاتب ، لا تستند الى أسس موضوعية سليمة تبرر اطلاق مفهوم « السياسات » عليها ، لأنها محصــــلة ضغوط ادت الى العـــديد من عمليات التجبير والترقيع التى اتخذت تسميات مختلفة رغم ان جوهرها لم يتغير . فمرة أطلق عليها لفظ الانصاف (عام ١٩٤٤) ومرة أخرى اطلق عليها لفظ التيسير (عام ١٩٥٠) واخيرا أطلق عليها تعبير الاصلاح الوظيفى وكذلك الرسوب الوظيفى . ولم تقم محاولة من هذه المحاولات على اساس موضوعى سليم ينظر الى المشكلة برمتها ويحاول البحث عن حل جذرى لهــا ، ولكن قامت تلك المحاولات على أساس ارضاء فئة معينة على حساب باقى الفئات . ويا ليت هذا الحل قد خفف من المشكلة ، ولكنه أثار فئات أخرى هبت مطالبة هى الأخرى بحقها وبذلك فتح المجال أمام المزايدات التى تراها اليوم بحيث اصبح الشغل الشـــاغل للعاملين فى الحــكومة والقطاع العــام كبيرهم وصغيرهم هو التفكير فى موضوع الأجور والمرتبات والسعى وراء القضايا التى يبتغون من ورائهـــا الحصول على حقوقهم التى اغتصــبتها الادارة تعسفا منها ، بدلا من الانصراف الى عملهم والقيام بواجباتهم نحو النهوض بمستوى الخدمة العامة وتحسين المرافق وقضاء مصالح الجماهير . واذا كانت هناك مسئولية فى هذا الشأن فهى مسئولية الحكومة أولا واخيرا لأنها لم تحاول حسم المشكلة عن طريق حلها جذريا أو النظر اليها فى كليتها لأنها اصيبت بنوع من الحول الادارى اعماها عن النظر الى الأمور من كافة جوانبها وتدبر الآثار المترتبة على تصرفاتها الجزئية أو الترقيع .

وبالتحليل الاحصـــائى لجدول الأجـــور المبين فيما بعد والملحق بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العــاملين المدنيين بالدولة يلاحظ ما يلى :

١ — ان المدى فى الفئة العليا من المستوى الأول يبلغ حوالى ثلاثة اضعاف المدى فى الفئة الدنيا فى ذات المستوى .

٢ — أن المدى فى الفئة العليا من المستوى الثانى يبلغ اربعة أضعاف المدى فى الفئة الدنيا فى ذات المستوى .

٣ — ان المدى فى الفئة العليا من المستوى الأول يبلغ خمسة اضعاف المدى فى الفئة الدنيا فى ذات المستوى .

٤ — نسبة العلاوة السنوية الى مدى الفئة الوظيفية غير متناسبة فى الفئات المختلفة .

٥ — نسبة العلاوة السنوية الى أول مربوط

جـــدول الأجـــور

المستويات	الربط المالى السنوى	الفئـــات الوظيفية	مدى الفئة الوظيفية	العلاوة السنوية	نسبة العلاوة السنوية الى مدى الفئة الوظيفية	نسبة العلاوة السنوية الى أول مربوط الفئـــة	نسبة العلاوة السنوية الى نهاية مربوط الفئـــة	نسبة العلاوة السنوية الى نهاية مربوط المستوى
الادارة العليا ممتازة (وكيل اول) عالية (وكيل وزارة) مدير عام	٢٠٠٠ ١٤٠٠ — ١٨٠٠ ١٢٠٠ — ١٨٠٠	— — —	— ٤٠٠ ٦٠٠	ربط ثابت ٧٥ ٧٢	— ١٨ر٧٥ ٪ ١٢ر—— ٪	— ٥ر٣٥ ٪ ٦ر—— ٪	— ١٦ر٤ ٪ ٤ر—— ٪	— ١٦ر٤ ٪ ٤ر—— ٪
المستوى الأول	٥٤٠ — ١٤٤٠	٨٧٦ — ١٤٤٠ ٦٨٤ — ٨٧٦ ٥٤٠ — ٦٨٤	٥٦٤ ١٩٢ ١٤٤	٦٠ ٤٨ ٣٦	١٠ر٦٣ ٪ ٢٥ ٪ ٢٥ ٪	٦ر٨٤ ٪ ٧ر٠١ ٪ ٦ر٦٦ ٪	٤ر١٦ ٪ ٥ر٤٧ ٪ ٥ر٢٦ ٪	٤ر١٦ ٪ ٣ر٣٣ ٪ ٢ر٥٠ ٪
المستوى الثانى	٢٤٠ — ٧٨٠	٤٢٠ — ٧٨٠ ٣٣٠ — ٤٢٠ ٢٤٠ — ٣٣٠	٣٦٠ ٩٠ ٩٠	٢٤ ١٨ ١٨	٦ر٦٦ ٪ ٢٠ ٪ ٢٠ ٪	٥ر٧١ ٪ ٥ر٤٥ ٪ ٧ر٥٠ ٪	٣ر٠٧ ٪ ٤ر٢٨ ٪ ٥ر٤٥ ٪	٣ر٠٧ ٪ ٢ر٣٠ ٪ ٢ر٣٠ ٪
المستوى الثالث	١٠٨ — ٣٦٠	١٨٠ — ٣٦٠ ١٤٤ — ١٨٠ ١٠٨ — ١٤٤	١٨٠ ٣٦ ٣٦	١٢ ٩ ٩	٦ر٦٦ ٪ ٢٥ ٪	٦ر٦٦ ٪ ٦ر٢٥ ٪ ٨ر٣٣ ٪	٣ر٣٣ ٪ ٥ر—— ٪ ٦ر٢٥ ٪	٣ر٣٣ ٪ ٢ر٥٠ ٪ ٢ر٥٠ ٪

الفئة الوظيفية غير مترابطة مع نسبة العلاوة السنوية الى نهاية مربوط الفئة الوظيفية .

٦ ــ اذا نظرنا الى نسبة العلاوة الى نهاية الربط المالى السنوى على كل مستوى من المستويات الثلاثة نجد أنه ليس هناك تناسق بينها جميعا .

هذه المؤشرات جميعا تشير الى عدم وجود « سياسة » بالمعنى العلمى للأجور والمرتبات فى مصر . ولذلك فان الأمر يتطلب اعادة النظر فى الجداول الحالية بحيث تتبع نسقا منتظما على اساس تقسيم مستويات العاملين الى المستويات التالية :

ــ الادارة العليا
ــ الادارة الوسطى
ــ الادارة الاشرافية
ــ الادارة التنفيذية

اما الأسس التى يجب أخذها فى الاعتبار عند وضع سياسة موضوعية للأجور والمرتبات فتتضمن ما يلى : تكاليف المعيشة ، الانتاجية ، الامكانيات المالية للدولة ، تناسب الاجر مع قيمة العمل ونوعيته ، والعوامل الاجتماعية ، وسوق العمل من حيث العرض والطلب ومرونتهما ، اقتناع العاملين بالسياسة المقترحة للأجور والمرتبات ، واخيرا قابلية السياسة للتغير والتوافق مع الظروف المتغيرة ، اى مرونة تلك السياسة . فاذا أمكن التوصل الى مثل هذه السياسة فسوف نتغلب على المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الناشئة عن عدم وجود مثل هذه السياسة .

الملخص والنتيجة :

لقد ترتب على الفراغ الناشىء من عدم وجود سياسات مدروسة تنظم شئون الخدمة المدنية ومن بينها الأجور والمرتبات (وهذه لها حساسيتها الفائقة فى الظروف الحاضرة) أن ساد جو من عدم الثقة بين العاملين وبين الأجهزة التى يعملون فيها اذ أصبح الموظف يشعر بأن هذه الأجهزة تستحل جهده وعرقه وهو بذلك أصبح يتحين الفرصة للانتقام أو للاثراء على حسابها .

كذلك أصبحت الأجهزة تنظر الى العاملين فيها على أنهم عبء عليها لا يستحقون ما يصيبونه من مرتبات أى انهم أصبحوا itax eaters ومن هنا يبدو أن الفرصة تعتبر الآن متاحة لاعادة النظر فى نظام الخدمة المدنية بما يؤدى الى معالجة العيوب والثغرات السابق الاشارة اليها . ان الخواطر سالفة الذكر لا تكفل تحقيق العدالة الكاملة ، بل كل ما تنشده هو تحقيق أكبر قدرمنها فى ظل الظروف التى تعيشها الدولة وفى حدود مواردها ، وفى ضوء تجربة الدول المتقدمة نستطيع أن نطوع منها لتتناسب مع الظروف البيئية المحلية .

وكل ما أرجوه فى هذا المجال الا يكون مشروع قانون الخدمة المدنية المقترح تكرارا أو صورة مشوهة للمحاولات السابقة بحيث نكون كمن يدور فى حلقة مفرغة ، بل كل ما اتمناه ان يكون قد آن الأوان للنظر الى مشاكل الخدمة المدنية نظرة علمية موضوعية شاملة وذلك فى ضوء التجارب الماضية مع الاستعانة فى هذا الشأن بصفوة الخبرات من الممارسين والعلميين .

***

دراسة ميدانية

حول سوق الدواء المصري وأثره على إنتاج شركاتنا المحلية

دواعي ترشيد الدواء وتطوير المستحضرات الصيدلية

د. زكريا جاد

تتردد من وقت لآخر شكوى الجمهور من نقص بعض الادوية الحساسة والضرورية مما يشغل بال المسئولين عن الصحة العامة الذين لا يهدأ لهم بال قبل القضاء على هذه الشكاوى المتكررة ... لكن هيهات ان يصل الجمهور الى حالة من الرضا او ان يصل المسئولون الى درجة من الاطمئنان ... فالشكوى مستمرة ودائمة ، ولم يحدث ان انقطعت فى اى وقت من الاوقات على مدى الثلاثين عاما الماضية ... فالاستهلاك الدوائى لا يخطط له ... واستيراد الادوية سواء على هيئة مستحضرات تامة التصنيع او خامات تخضع لظروف متباينة ، لعل اهمها العملة الاجنبية ... ولقد عاشت تجارة الدواء فى مصر سنوات طويلة فى ظل سوق مفتوح على مصراعيه وصل فيه عدد المستحضرات الى ما لا يزيد على العشرين الف مستحضر ... وكانت فرصة ذهبية للنهازين وتجار الدواء والسماسرة من كل ملة ودين ... وللاسف فان العلاج فى مصر تلون بهذه الالوان الصارخة والمتنافرة ... وتعود الاطباء على التبارى فى وصف الادوية المختلفة الشكل والاصل والجنسية . كدليل على سعة الاطلاع ... وغرقت مصر فى طوفان من الادوية المستوردة السيئة والرديئة... وللاسف مرة اخرى فان شركات الادوية المحلية فى ذلك الوقت نهجت نفس النهج ، وقطعت فى عمليات التقليد شوطا كبيرا اكتشفت بعده ان هذا الطريق مسدود ، وعليها ان تختار طريقا آخر ... فاخذت تقف بين الفينة والفينة لتقييم ما تنتجه من مستحضرات وتحاول ان تلغى تلك التى اصابها التقادم أو التى أعرض عنها المرضى والاطباء لسبب أو لآخر ... كذلك نشطت الدولة فى الدعوة الى ما يسمى بترشيد الدواء والحد من الاستهلاك ... مع محاولة الغاء كل ما يثبت ضرورته أو عدم جدواه .

فهل نجحت الدولة او شركات الادوية فيما سعوا اليه .

هذا ماتحدثنا عنه الدراسة التالية .

د. زكريا جاد

مدير الانتاج وعضو مجلس الادارة

شركة النصر للكيماويات الدوائية

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها .. « لكى ينجح نظام الادارة بالاهداف » فى عدد يوليو ٧٦ العدد الاول المجلد التاسع .

ضرورة التغيير واهدافه

ظهرت الحاجة فى السنوات الاخيرة الى ضرورة نوع من التغيير فى هيكل المستحضرات الصيدلية وتشكلت العديد من اللجان على مستوى المؤسسة* ، وفى بعض الشركات بغرض تقليل عدد المستحضرات والغاء بعضها ، وامكن فعلا تخفيض عدد المستحضرات تخفيضا ملحوظا فى بعض الشركات . بعض مستحضراتها التى تعتبرها غير اقتصادية .

(*) الموضوع الذى نتناوله ، له جذور قديمة منذ نشأة المؤسسة المصرية العامة للادوية وما قبلها .. كما ان آثاره ممتدة حتى الان بعد الغاء المؤسسة .

والسؤال الذى يطرح نفسه هنا هو :

ماهو المقصود من الغاء بعض المستحضرات وتحديد عدد المستحضرات التى تنتجها شركات الدواء ... هل الالغاء مطلوب فى حد ذاته ؟ ولماذا ؟ ام هل المطلوب تخفيض حجم الخطة الانتاجية للقطاع ؟ وهل هذا يجوز ... ؟ فاذا كان المطلوب الغاء بعض الاصناف ، مع الابقاء على حجم الخطة . فما هو اذن البديل للاصناف الملغاة ... ؟

ثم ....

كيف يمكن أن يتحقق نوع من التغيير دون احداث خلل اقتصادى لبعض الشركات المنتجة . ومع كل التحفظات فالكل يجمع على ضرورة التغيير . ولكن يمكننا القول انه ليس هناك رؤية واضحة للهدف المطلوبتحقيقه ، اوالوصول اليه عن طريق هذا التغيير .

وهناك ملاحظة هامة جدا ، هى أن الكل يتكلم عن التغيير ويتحمس له ، ولكنه يتصرف عكس ذلك تماما لاسباب عديدة ، اهمها ان هذا التغيير يهدد التوازن الاقتصادى للشركة ، مما يعرضها لمتاعب اقتصادية وانتاجيه وعمالية لاحد لها ..

وعلى هذا فلكى يتحقق قدر من التغيير مطلوب وحتمى لابد من توافر العناصر التالية :

(١) وضوح الهدف ، سواء كان هدفا مرحليا أو هدفا نهائيا من وراء عملية التغيير .

(٢) دراسة موضوعية لعناصر الانتاج فى كل شركة .

(٣) تعرف واع لحاجات السوق الحقيقية من الدواء .

(٤) تحديد موقف كل شركة من العملية الانتاجية للدواء بشكل عام .. هل الشركة وحدة انتاجية مسئولة عن تحقيق خطة مركزية ليس الا .. أم هى وحدة اقتصادية بشكل مقوماتها مسئولة عن الربح والخسارة ، وتحقيق الخدمة الدوائية فى نفس الوقت ؟

ان المؤسسة المصرية العامة للادوية ــ قبل قرار الغاء المؤسسات ــ لجأت منذ بدء نشاطها عقب التأميم مباشرة الى ترك الحرية كاملة للشركات فى تحديد مساراتها واستخدام نوع من التنمية الذاتية .

وقد امكن بانتهاج هذه السياسة تحقيق قدر كبير من التقدم والارتفاع بالطاقة الانتاجية الى مايقرب من خمسين مليون جنيه .

الا ان المؤسسة ــ بعد فترة الانطلاق ــ عادت بعد عشر سنوات الى الاحساس بضرورة التنظيم والحد من انتاج المستحضرات . ولاشك ان الشركات منفردة ــ ولو انها استطاعت تحقيق قدر كبير من التنمية خلال العشرسنوات الماضية ــ الا انها على ضوء امكانياتها الحالية، وفى ظل التطورات الاقتصادية والدوائية فىالعالم غير قادرة على مجاراة متطلبات العصر فى عالم العلاج ، فالبحوث فى الخارج تتطور تطورا مذهلا وامكانيات الشركات العالمية تسير على درب التطور وتقدر عليه .

معنى هذا ان التطور ضرورى . بل حتى اذا اردنا للصناعة الدوائية الاستمرار ، فليست المسألة مجرد الغاء اصناف ، ولكنها عمليةتنظيم واسعة ، وترشيد للانتاج واستخدام امثل للطاقات وتنشيط حى للابحاث حتى تقوم بدورها فى تطوير الصناعة وقيادة الانتاج . وقد يكون احد المداخل الطبيعية وصولا لتحقيق بعض هذه الاهداف الصعبة والبعيدة ، ان نبدأ بعمل شكل من اشكال التنسيق بين شركات الادوية ، بما يقضى على التكرار والازدواجية ، وبما يصبغ كل شركة بلون معين من المستحضرات تتميز به وتتفرغ له ، ولعله يجدر فى هذا الصدد ان تذكر بعض الحقائق التالية :

(١) ان شركات الادوية جميعها صممت بشكل يسمح بانتاج جميع الاشكال الصيدلية .

(٢) ان هناك بعض الاقسام الخاصة لا توجد فى كل الشركات مثل خطوط انتاج فيال مضادات

الحيوية . وهذه توجد فى ثلاث شركات فقط . وكذلك وحدة انتاج المواد المجمدة التى توجد فى شركتين فقط .

(٣) ان جميع الشركات تشترك فى عدد غير قليل من المجموعات الدوائية ، وبصفة خاصة تلك التى تتميز بضخامة الاستهلاك مثل الفيتامينات وادوية الكحة والهضم .

(٤) ان هناك نوعا من التخصص لبعض الشركات فى انتاج مجموعات معينة مثل المضادات الحيوية لوجود خطط انتاجية بها .

(٥) ومع ذلك فليس هناك ما يمنع اى شركة اخرى من انتاج مستحضر مضاد حيوى جديد سواء فى شكل اقراص او كبسول او حقن ، خاصة وان المضادات ، شأنها شأن الفيتامينات والهرمونات ، لها اغراء كبير لدى الشركات المنتجة .

(٦) ان سعة انتشار عدد لا بأس به من المستحضرات ودرجة تقبلها لدى المرضى ، بل والاطباء لا يرتبط ــ بالضرورة ــ بنشاط الشركة المنتجة او الاساس العلمى للتركيبة بقدر ارتباطها بعوامل اخرى نفسية واقتصادية وبيئية واحيانا تاريخية ... والمثال على ذلك مرهم البوليد رمبن، وهو مرهم يستعمل فى حالات حروق الجلد وشراب الفتافوس وهو مقو عام ، ومن الجدير بالذكر ان حظ هذين المستحضرين فى العديد من اللجان الاقتراح بالالغاء .... دون النظر الى الاثار الاقتصادية على الشركات المنتجة او الابعاد الاجتماعية والنفسية على المستهلك .

(٧) ان الغاء بعض المستحضرات المتشابهة لايحقق بالضرورة ــ زيادة مقابلة فى الاصناف البديلة الباقية فى السوق ، اذ ان درجة القبول او التوافق بين المستحضر والمريض عملية فردية لا يمكن التعميم فيها ... فقد يرتاح بعض المرضى لنوع معين من الدواء ويرتاح البعض الاخر لمثيله .

(٨) كذلك فان درجة اقتناع الاطباء ترتبط بنظرة خاصة للطبيب اكتسبها من ممارسته للعلاج والاستماع للمرضى المترددين عليه ... كل هذا يجعل عملية الاختيار فى بعض المجموعات الدوائية مثل ادوية الهضم ــ مضادات الهستامين ــ الصداع ... الخ امرا عسيرا وان لم يكن مستحيلا .

(٩) ان الارقام التى ترد بخطة الشركات عن انتاج بعض المستحضرات بل وتوزيعها لا تمثل الحاجة الفعلية للمجتمع من هذه المستحضرات ، اذ ان ارتفاع توزيعها يرجع احيانا لنشاط مندوبى البيع واتباعهم اسلوب التحميل ، بحيث تكون هذه الأصناف محملة على اصناف اخرى مطلوبة فى السوق .

(١٠) ان الشركات تعمل المستحيل وفى ظل ظروف صعبة مثل عدم توافر الخامات المطلوبة لانتاج المستحضرات الواردة بالخطة ، مما يدفعها الى محاولة تحقيق الخطة الانتاجية (من حيث القيمة) بانتاج أى مستحضرات اخرى تتوافر لديها خاماتها ... واذا كانت هذه حقيقة تاريخية الا انه يجب ان نذكر أن الحصة النقدية لقطاع الدواء قد زادت فى العامين المنصرمين زيادة كبيرة ، كذلك اعطيت حريات أكبر للشركات فى استيراد خاماتها .

موقف الشركات من عملية التغيير

بالرغم من قيام المؤسسة فى سنوات ماضية بتشكيل عدد من اللجان بغرض تخفيض عدد المستحضرات الصيدلية والغاء بعضها ، وبالرغم من وصول هذه اللجان الى قرارات محددة بعضها ابلغ للشركات . بالرغم من كل هذا فان الشركات لم تخضع لقرارات هذه اللجان دائما ، وبعضها عارضها ، واستمر فى الانتاج ولتحليل هذا الموقف يمكننا تلخيصه بالشكل الآتى :

(١) ان معظم هذه اللجان عملت بعيدا عن الشركات واتخذت قراراتها دون مشاورة لهذه الشركات التى تعتبر صاحبة مصلحة حقيقية فى عملية الالغاء من عدمه .

(٢) اقترحت هذه اللجان الغاء بعض الاصناف التى تتميز بسعة الانتشار واتساع هامش الربح دون النظر للخسارة الاقتصادية التى ستتعرض لها الشركة دون تقديم اقتراح بديل يحقق درجة من التوازن الاقتصادى يجعل عملية الالغاء امرا مقبولا وممكنا .

(٣) ان قرارات هذه اللجان تتعارض دائما مع قرارات الشركات فى الغاء بعض مستحضراتها التى تقوم بنفسها بوقف انتاجها وابلاغ ذلك للمؤسسة .

(٤) ثبت ان قرارات هذه اللجان انما تمثل وجهة نظر أعضائها . بمعنى انه لو تشكلت هذه اللجان من اعضاء آخرين — على نفس المستوى العلمى ونفس التخصص — فقد تصل الى قرارات مختلفة تماما .

(٥) حتى مع توافر المبرارات العلمية والاقتصادية لالغاء بعض المستحضرات ، فان الشركات تضطر صاغرة الى انتاجها لاستكمال الخطة الانتاجية (قيمة) ، نظرا لعدم ورود الخامات المطلوبة للاصناف المتدرجة فى الخطة الانتاجية نفسها . واصبحت القاعدة انتاج الموجود وليس المطلوب .

(٦) ان لدى بعض الشركات رصيدا ضخما من العبوات والنشرات للمستحضرات الملغاة ، مما يستلزم فى حالة الالغاء اعدام هذه العبوات التى تتعدى قيمتها احيانا آلاف الجنيهات .

(٧) وصلت بعض المستحضرات المطلوب الغاؤها الى درجة كبيرة من الاستقرار فى السوق بصرف النظر عن حجم توزيعها بحيث اصبحت موردا اقتصاديا لا بأس به تحققه الشركة دون جهد يذكر .

(٨) الشركات بوجه عام غير مقتنعة بقرارات هذه اللجان ، نظرا لاحساسها بقدرتها على تصريف ما تقوم بانتاجه .. وهذا الموضوع سوف نتعرض له بشىء من التفصيل فى دراسة مقبلة ..

(٩) ان ادارات الشركات ترفض القرارات التحكمية التى ترد لها فى هذا الشان ، نظرا لاحساسها بانها هى الجهة المسئولة عن النتائج السالبة والموجبة ، وهى التى ستتحمل اعباء أى خسارة لو تحققت .

(١٠) هناك تضارب حقيقى فى الأفكار واختلاف واسع فى وجهات النظر حول بعض الموضوعات الهامة مثل مستحضرات الفيتامينات ، هل تحتاج لتخفيض ام لزيادة الحجم ؟ وهل من المصلحة تخفيض الجرعات ام ابقاء كل مستحضر على حاله وبالسمعة التى اكتسبها . ؟

اذا كان التغير ضروريا ومطلوبا ، من الذى يبدأ ؟ قطاع الدواء وشركاته .. ام الاطباء المعالجون ؟

كيف يبدأ التغيير ؟

ليس من باب المبالغة ان نقول ان الشركات اكثر موضوعية فى الغائها لبعض المستحضرات عن اللجان التى شكلتها المؤسسة الملغاة . ذلك انها اتجهت نحو الغاء المستحضرات الضعيفة التوزيع او التى هبط توزيعها الى درجة لاتشجع على الاستمرار فى الانتاج . اى ان الشركات حينما قررت الغاء بعض المستحضرات راعت بجانب مصلحتها الاقتصادية — درجة انتشار المستحضر والتى تعكس بشكل تقريبى درجة الحاجة لهذا المستحضر من عدمه .. وهذا اتجاه يبدو مقبولا الى حد كبير . لان الاصل فى العملية الانتاجية بوجه عام هو انتاج ما يحتاج اليه المريض ويصفه الطبيب . اما اللجان التى شكلتها المؤسسة فقد سيطرت عليها دائما نظرة

ترشيد قومية جعلتها تتجه فى معظم قراراتها نحو الضغط والتخفيض والالغاء وكان من بين ما اقترحت الغاء ٥ من المستحضرات واسعة الانتشار التى سيترتب على الغائها مشكلات جماهيرية خاصة بنقص ادوية هامة وضرورية ومطلوبة خاصة وأن أعدادا كبيرة من الأطباء مقتنعة بها ومتحمسة لها ، مما يستوجب والحالة هذه تنظيم حملة اعلام ضخمة لاقناع الأطباء فى شتى اركان الجمهورية بالاقلاع عن وصف هذه الادوية لمرضاهم قبل الغائها ، فهل هذا ممكن ؟ ... ومن الذى يقوم بهذا الدور .... قطاع الدواء ... ام وزارة الصحة ؟ اذا كانت مسئولية شركات الادوية هى توفير الادوية ومستلزماتها للدولة والتى يحددها القطاع الصحى من ادارات ومستشفيات وعيادات الاطباء ، فان الاعتبار الاول يكمن فى توفير المطلوب فى الحاضر والمستقبل. ان الشركات بصفتها وحدات انتاجية لا يدخل فى اختصاصها — بصفة مباشرة عملية الترشيد . لان الترشيد بصورة مجردة مسئولية اجهزة التخطيط العليا فى الدولة والتى تتركز الان فى وزارة الصحة ... اما الترشيد من حيث تطوير وتغيير نحو الاحسن وتطور مع كل جديد فهو فى صلب مسئولية الشركات .

السؤال الآن ....

لماذا كانت المؤسسة تشغل نفسها دائما بعملية الترشيد او التغيير او ضغط المستحضرات ..؟ ورثت المؤسسة فى بداية عهدها ، وعقب التاميم مباشرة تركة ضخمة من المستحضرات تقدر بعشرات الالاف من ادوية محلية ومستوردة ، وانطلاقا من سياسة استبدال المستحضرات الاجنبية المستوردة بمستحضرات محلية بدات عمليات الغاء واسعة نجحت فيها فى الغاء بعض المستحضرات المتداولة حينئذ ، وانقصت عددها الى درجة ملموسة . ومن ذلك الوقت سارت سياسة الالغاء تدريجيا بين النشاط احيانا ، والخمول احيانا اخرى ولكنها كانت دائما خطا صاعدا وضاغطا .

الموقف الان وبعد مضى ما يقرب من خمس عشرة سنة يختلف تماما .. فعدد المستحضرات التى تنتج محليا ليس كبيرا الى درجة تقلق بال المسئولين ، بل على العكس فان هذا العدد يعتبر مناسبا للاسباب التالية :

(١) ان طبيعية السوق العلاجى فى مصر تميل نحو التنوع والتباين ، فما يقنع به طبيب قد لا يقنع به آخر ، وقد يتحمس طبيب لمستحضر معين ، ويرفضه طبيب آخر . ومعنى هذا فان الاقتصار على انتاج مستحضرين او ثلاثة مثلا من مستحضرات الكبد أو الحساسية ليس من الحكمة فى شىء .... فقد يدفع هذا الطبيب المعالج الى الخروج من الدائرة الضيقة التى رسمتها الشركات المحلية الى وصف الدواء الاجنبى ، ولو كلف ذلك المريض ان يحضره من الخارج .

(٢) ان التكرار الحقيقى يوجد فى المجموعات التى تحتاج بطبيعتها الى درجة كبيرة من التنوع والتباين يتطلبها الطبيب المعالج ويحتاج اليه المريض احيانا . ومن امثلة هذه المجموعات ادوية الحساسية والربو والمقويات وادوية الهضم والملينات .

(٣) ان اتساع عدد المستحضرات التى تنتجها الشركة الواحدة يعطيها حرية كبيرة فى مواجهة الاختناقات مثل نقص الخامات والعبوات . لان كثرة المستحضرات يعنى تعدد البدائل أمام الشركة حتى لا يؤدى نقص خامة معينة الى توقف خط انتاجى بالكامل ، كما هو الحال مثلا فى الشركات ذات الانتاج الصناعى الواحد او المنتجات المحدودة العدد .

(٤) ان عدد المستحضرات التى تنتجها الشركات فعلا اقل من عدد المستحضرات المسموح بانتاجها ، ففى كل شركة يوجد عدد من المستحضرات يتوقف انتاجها عاما او عامين او اكثر لاسباب متعددة . وهذا يعنى ان الشركة — اى شركة — لا تنتج بالضرورة كل مستحضراتها كل عام .

(٥) بل ان المستحضرات التى ترد بالخطة السنوية المبلغة من الامانة للشركات — للاسف — لاتنتج بالكامل احيانا لسبب بسيط هو عدم ورود الخامات اللازمة لتنفيذها ، مما يدفع الشركات الى البحث فى مخازنها عن اى خامات واستخدامها لانتاج اى مستحضرات ، وهنا ينشط رجال البيع فى تصريف هذه المستحضرات مستخدمين عدة أساليب ، وتفقد الأرقام تحت هذه الظروف مدلولاتها وتصبح الاصناف الراكدة واسعة الانتشار ، لانها انتجت بغزارة ، والاصناف المطلوبة قليلة التوزيع ، لانها انتجت فى حدود الخامات الشحيحة المتاحة ، واحيانا قد يمر العام دون ان تنتج على الاطلاق لعدم ورود الخامات . والامثلة على ذلك كثيرة جدا لاحصر لها .

نعود مرة ثانية الى هذا السؤال ....

لماذا تشغل الدولة بالها بعملية ترشيد او تنظيم المستحضرات ... ؟

يبدو أن السبب الحقيقى وراء ذلك يرجع الى النقص فى العملة الاجنبية المتاحة ، وعدم انتظام ورود الحصص النقدية ... ان شركات الادوية فى ظروف نقص دائم فى العملة الصعبة تضطر الىمواجهة عملية اختيار صعبة بين العديد من الطلبات العاجلة والملحة ، سواء على شكل خامات أو مستحضرات أو مستلزمات .. وقد يبدو لها احيانا ان تخفيض المستحضرات قد يحل هذه المشكلة ... وهذا صحيح ولكن فى حالة واحدة وهى أن يعنى التخفيض ، تخفيضا فى الخطة الانتاجية للقطاع ونزولا بها — مثلا — من حجم خمسين مليونا من الجنيهات الى ثلاثين مليون جنيه . ولا اعتقد ان هذا ما تقصده وزارة الصحة . لان تخفيض القدرة الانتاجية او الاتجاه نحو الانكماش فى الانتاج له عواقب اقتصادية وخيمة معروفة ومؤكدة لا يتسع المجال لشرحها.

اما اذا كان المقصود من تخفيض عدد المستحضرات هو الغاء بعض الاصناف ليرتفع استهلاك أصناف بديلة اكثر فعالية مع الابقاء على حجم الخطة الانتاجية لقطاع الدواء بل وزيادتها ، طبقا لمؤشرات النمو المتفق عليها فان المشكلة الناتجة عن نقص العملة الصعبة ستظل قائمة كما هى .... والصعوبات التى ستواجهها الشركات ستتضاعف نتيجة ضيق فرص الاختيار أمامها لانكماش عدد المستحضرات التى تنتجها .

الموقف الحالى

الموقف الحالى يمكن وصفه فى حقيقتين اساسيتين :

الاولى : انه يجرى انتاج المستحضرات التى تتوافر خاماتها ، بصرف النظر عن مدى الحاجة اليها ، وحجم الطلب عليها .

الثانية : انه يجرى بيع وتوزيع المستحضرات الموجودة ، بصرف النظر عن مدى الحاجةاليها ، وحجم الطلب عليها .

واسباب ذلك معروفة بلا شك لدى المسئولين على مختلف المستويات ، ولكننا نود ان نضيف ان التاخير فى فتح اعتمادات استيراد الخامات ، ووصولها متأخرة عن موعدهاشهورا واحيانا اكثر من عام يجعل من احترام الخطة امرا بالغ الصعوبة ، كما يدفع الشركات الى مضاعفة الانتاج مرات ومرات فى الاشهرالاخيرة من السنة ، وذلك بانتاج اى شىء لتعويض النقص فى الخطة .

ان علاج هذا الموقف يتطلب امرين اثنين :

الأول : آلالتزام من جانب واضع الخطة بتوفير الخامات اللازمة لانتاجها لان اى خطة لا تتوافر لها مستلزماتها لا تزيد عن قصاصة ورق .

الثانى : ان يتغير نمط التوزيع ، بحيث ينفصل التوزيع عن الانتاج ، وبالتالى لا يستطيع المنتج

ان يدفع للسوق باى مستحضرات ، بل عليـــه توفير مايحتاج اليه السوق ويتم تصريفه عــن طريق قنوات توزيع محايدة . وبطبيعة الحال ، فان تنفيذ الامر الثانى مرتبط بتحقيق الامر الاول اولا وقبل كل شىء .

مداخل للحــل

بدانا بالحديث عن سياسة الغاءالمستحضرات حتى وصلنا الىصميم مشكلات الخطةولمنستطع تجنب الحديث عن هذه المشاكل ، نظرا لارتباطها بالموضوع الأول ، اذ يستحيل التحدث عن تخفيض عدد المستحضرات او تخفيض الشركات لانتاج انواع معينة من المجموعات الدوائية،دون التعرض لمشكلات الانتاج بهذه الشركات ، ودون وضــع النقاط فوق الحروف . ان هناك بعض الاجراءات البسيطة التى تمكن لامانة القطاع أن تتبناها قبل الدخول فى تنفيذ سياستها الخاصة بتنظيم الانتاج على مستوى الشركات . وهذه الاجراءات كفيلة بتوفير الكثير من الجهد والمال ، فضلا عن رفع مستوى الخدمة الدوائية فى البلاد .

١ ــ توحيــد أو تنميط حجــم الزجاجــات المستخدمة فى المحاليل فى جميع الشركات ولتكن مثلا ١٠ سم ٦٠ سم ، ١٨٠ سم .

ان هذا التنميط او التوحيد سوف يقضى على هذه الفوضى فى احجام واشكال العبوات والتى تمثل عبئا ضخما لا مبرر له ، فضلا عن تحقيق وفر أكيد عن طريق هذا التنميط ، بالاضـــــافة الى فرص أوسع للحصول على عبوات افضل وأحسن .

٢ ــ اعادة النظر فى حجم عبوات الأقراص والكبسولات ، بما يتمشى مع الحاجة الفعلية للمريض ، اذ ان الملاحظ ان هناك زيادة كبيرة فى نسبة الضائع فى بعض المستحضرات التى لا يحتاج المريض منها لأكثر من عدد اقراص قليلة كما أن المريض أحيانا يتحمل اعباء مالية لا مبرر لها عن طريق شراء اكثر من عبوة واحدة لاستكمال العلاج من مستحضرات أخرى ، وقــد يكون الاتجاه نحــو تعبئة الأقراص فى شرائط حــلا لهذا الموقف ، فضلا عن أن الشريط ــ فى أحيان كثيرة ــ يحفظ المستحضرات ويحقق له ثباتية اكبــر .

٣ ــ اعادة النظر بالبحث فى بعض التركيبات الصيدلية ، وبصــفة خاصــة القديمة منها بما يتمشى مع الاتجاه الحديث ، والغاء بعض العناصر التى ثبت بصفة قاطعة عدم فائدتها مثل مشتقات الجليسروفوسفات . وقد يكون هذا حلا عادلا للمستحضرات القديمة المعترض عليها من بعض الجهات العلمية .. وعلى سبيل المثال بدلا من اقتراح الغاء مســتحضر كالفيتــافوس وتكبيد الشركة خسارة ناتجة عن نقص فى البيع يصل الى ٢٠٠ الف جنيه سنويا .. بدلا من هــذا يمكن تطوير التركيبة واســتبعاد العناصر غير اللازمة مع الابقاء على المستحضر بنفس الاسم والشكل ، وبذلك نكون قد ضربنا اكثر من عصفور بحجر واحــد .

٤ ــ بنفس التفكير الســابق اقترح اعادة النظر فى التركيبات الصــيدلية من حيث المواد المساعدة حجما ونوعا . ان بعض هذه التركيبات مضى عليها أكثر من عشرين عاما دون تغيير ، ولاشك أن هناك اسرافا زائدا فى استخدام هذه المواد وقيمتها على سبيل المثال لا الحصر ثانى أوكسيد التيتانيوموالنيكوتيناميد. ان ماوردبالبندين ٣ ، ٤ فضلا عن انه يحقق وفرا اكبر فانه كفيل برفع المستوى العلمى للمستحضر بالغاء بعض العناصر الذى ثبت عدم فائدتها ، بدلا من الغاء المستحضر نفسه وضــاع فرص عديدة تجنيهــا الشركة من وراء انتاجه .

٥ ــ حث الجهات العلمية الطبية مثــل نقابة الأطباء والجمعيات الطبية المختلفة على تنــوير الأطباء بعدم وصف ، أو على الأقل تقليل وصف المستحضرات التى تعتبر ترفا وليس علاجا ، مع تبصيرهم بالجرعات المناسبة بكل حالة من كل مستحضر حتى تجىء المبــادرة من الأطباء انفسهم .

المجموعات الدوائية فى شركات الادوية

قامت المؤسسة منذ سنوات بتقسيم وتصنيف الأدوية والمستحضرات الصيدلية الى ٤٤ مجموعة وفى دراسة لموقف كل شركة من انتاج هذه المجموعات رأينا من أجل تبسيط الشرح أن نقوم بضم المجموعات المتشابهة فى مجموعة واحدة كما بالجدول الموضح المرفق ، ولكن قبل مناقشة الأرقام الموجودة بالجدول المذكور وتحليلها يجب ذكر التحفظات التالية :

١ ــ أن النسب الموجودة بالجدول تقريبية .

٢ ــ أنها منسوبة الى اجمالى انتاج الشركة الواحدة ، بمعنى أن ارتفاع النسبة فى شركة على شركة أخرى فى مجموعة معينة لا تعنى بالضرورة ارتفاع القيمة بنفس الدرجة .

٣ ــ أن هذه النسب متغيرة بطبيعتها ومتحركة صعودا وهبوطا من عام لآخر .

٤ ــ ان الجدول لم يتضمن بعض المجموعات نظرا لصغر حجمها الانتاجى أو لعدم قيام الشركات بانتاجها على الاطلاق كالالبان مثلا .

مناقشة الجدول وتحليل البيانات

١ ــ المسكنات ومضادات الروماتزم :

تتصدر ثلاث شركات انتاج هذه المجموعة . والشركات هى على التوالى العربية ٢٨٪ ثم الاسكندرية ٢٧٪ ثم القاهرة ١٢٪ ..ويلاحظ الارتفاع الضخم فى شركتى العربية والاسكندرية بسبب مستحضرى الريفو والاسكين ، اذ يصل المتوسط السنوى من انتاج كل من هذين المستحضرين الى نصف مليون جنيه تقريبا ، كما يمثل مستحضر الريفو حوالى ١٨٪ من انتاج الشركة العربية ، ويمثل الاسكين حوالى ١٥٪ من انتاج شركة الاسكندرية . الموقف فى شركة القاهرة يختلف قليلا ، اذ أن ارتفاع انتاج الشركة من هذه المجموعة يرجع الى المستحضرات المضادة للروماتزم المرتفعة السعر نسبيا مثل مستحضر اندوسيد . كما يلاحظ الانخفاض النسبى من انتاج هذه المجموعة فى الشركات الأخرى ، وان كان هذا لا يمنع من وجود مستحضرات هامة وقوية مثل الميفازون والأكسيزون اللذين تنتجهما شركة النيل .

٢ ــ المضادات الحيوية :

يتركز انتاج هذه المجموعة فى أربع شركات على الوجه المبين بالجدول ، ويلاحظ أن شركة مصر تتصدر الشركات (من حيث النسبة لانتاجها الكلى) كذلك من حيث التشكيلة السلعية لهذه المجموعة ، اذ انها تنفرد بانتاج بعض المضادات التى لا تنتج بشركات أخرى . كما يلاحظ أيضا ارتفاع نسبة ما ينتج من المضادات فى شركة ممفيس ، بالرغم من عدم وجود خط انتاج بنسلين ، وبنسلين استربتومايسين ، اذ أنها ركزت على انتاج المضادات فى هيئة كبسول وكذلك امبول ، (اكسيسيكين) وجدير بالذكر أن كبسولات المضادات الحيوية المختلفة تمثل نسبة عالية من الانتاج ، فضلا عن ارتفاع هامش من الربح فى هذه المستحضرات بالمقارنة بالمضادات الأخرى مثل فيال بنسلين ، بنسلين استربتومايسين . نود أن نضيف كذلك انه والحالة هذه ليس هناك ما يمنع اى شركة من انتاج كبسولات مضادات الحيوية كوسيلة لرفع رقم مبيعاتها وزيادة أرباحها ، خاصة أن هذا الشكل من الانتاج لا يتطلب خطوطا انتاجية خاصة .

٣ ــ الفيتامينات والمقويات :

يلاحظ بعد ضم جميع مستحضرات الفيتامينات والمقويات تحت مجموعة واحدة ، ارتفاع النسبة من هذه المجموعة فى انتاج جميع الشركات بلا استثناء ، وان تفاوتت هذه النسبة من شركة لأخرى والأرقام التى بالجدول تدل على أن جميع

الشركات تعتمد اعتمادا كبيرا على انتاجها من هذه المجموعة ، بل ان هذه المستحضرات تعتبر الطبق المفضل او المحرك لانتاج كل شركة ، مما يصـــعب معه تخصيص شركات معينــة لانتاج الفيتامينـــات .

ان لدى كل شركة عدداً من هذه المستحضرات تعتز بها وتعتبرها اعمـــدة اســـاسية فى هيـــكل اقتصادياتها لا يمكن التنازل عنهـــا او التفريط فيها ما دام الهيكل التنظيمى بشركات المؤسسة على ما هو عليه وما دام نظام المحاســـبة هو النظام المعمول به الآن .

٤ ــ مستحضرات الجلد والشرج :

تشترك جميع الشركات فى انتاج مستحضرات هــذه المجموعة بنسب متفاوتـــة أعلاها شركة النيل ، حيث يصل ان نســـبة ما تنتجه حوالى ٦٪ من اجمالى انتاجها الســـنوى تليها شركة القاهــرة ٤٪ ، ثم ممفيس حـــوالى ٤٪ ومستحضرات المراهم لهـــا صفة العمومية فى مختلف الشركات ، بـــل ولكل شركة عـــدد من المستحضرات التى لها ســـمعة طيبة حتى تلك الشركات التى تنخفض نسبة الانتاج فيها الى حوالى ١٪ من حيث تخصيص بعض الشركات لانتاج مستحضرات هذه المجموعة ، فهذا يستتبع الغاء خطوط انتاجيةمتوآفرة حاليا بهذه الشركات.

٥ ــ الهرمونـــات :

تتصدر شركتا سيد والنيل شركات المؤسسة فى انتاج هرمونات وتتبعها شركة ممفيس ومن الملاحظ ارتفاع نسبة انتاج الهرمونات فى شركة سيد (١٤٪) نظرا لعقود التصـــنيع مع شركة شـــبرنج . كما ترتفع ايضـــا فى شركة النيل (٩٪) نظرا لعقود التصنيع من شركة ريجتر واورجانون . كما يشارك فى انتاج هذه المجموعة بنسب اقل ٣٪ كل من الشركتين العربية ومصر ومن الواضح انه يمكن تخصيص ثلاث شركات لانتاج الهرمونات دون صعوبة كبيرة .

٦ ــ مستحضرات الكبد والهضم :

تشترك جميع شركات المؤســـســـة فى انتاج مستحضرات هـــذه المجموعـــة ، ولكن بنسب متفاوتة أعلاها شركة النيل حيث تصل النسبة حوالى ١٥٪ بسبب مستحضر الليبوزيس الذى يحتل مكانه مرموقة بين المستحضرات المحليـــة والمستوردة ، والذى يمتص طاقة انتاجية ضخمة من آلات شركة النيل . وتلى شركة النيل الشركة العربية (٩٪) بسبب مستحضرها ليبوكولين الذى يعتبر البديل الثانى لمســـتحضر اليبوزيس بالرغم من الفارق الواسع فى الجودة والسمعة الثباتية ، وبينما ترتفع نسبة من هذه المجموعة فى شركتى النيل والعربيـــة بسبب مستحضرات الكبد ، فان نســـبة شركة الاســـكندرية تعتبر مرتفعة ايضا ٨٪ بسبب مستحضراتها الخاصة بالهضم سيروبوســـتين وسيرسروستين : س. ثم تفاوت النسب بعد ذلك فى الشركات طبقـــا للموضـــح بالجدول .

٧ ــ مستحضرات الرمد والأنف والأذن والحنجرة

تتفاوت النسبة فى جميع الشركات فيما عـــدا الشركة العربية حيث تقل نســـبة مستحضرات هذه المجموعة الى درجة ضـــئيلة . وتتصـــدر الشركات شركة القاهرة ٨٪ بسبب ارتفاع توزيع مستحضرها بروزولين تليها شركة ســـيد ٦٪ بسبب ارتفاع مبيعاتها من مستحضراتها تولوكوزان ابتوسيد . . كذلك شركة الاسكندرية لها مستحضر واسع الانتشار (ابتوموسين) .

وبصفة عامة فان ٦ شركات تشترك فى انتاج مستحضرات هذه المجموعة ، ولو انها لا تمثل ثقلا اقتصاديا كبيرا ، الا انها من حيث السمعة والانتشار لها تاثير لا بأس بـــه .

٨ ــ ادوية الصدر والكحة :

تتقارب جميع الشركات فى انتاجها من هذه المجموعة ، اذ انلكل شركة عددا من المستحضرات الهامة التى تعتبر عمودا اساسيا فى انتاجها .

ان بعض الشركات تتصدر هذه المجموعة ، ولكن ليس بدرجة كبيرة يمكن معها تخصيصها لهذا النوع من الانتاج نظرا لوجود درجة من المنافسة على المستحضرات المختلفة .

٩ ــ المهدئات ــ المنومات ــ مضادات التقلص :

تتصدر شركة القاهرة (١٢ ٪) بقيمة الشركات فى انتاج مستحضرات هذه المجموعة ، وبصفة خاصة المهدئات والأدوية والمضادة للكآبة مثل ستيلازين والكيورازولدين ، تليها شركة ممفيس ولكن بسبب تخصصها فى الأدوية المضادة للتقلص وبصفة خاصة المستخدمة فى حالات المسالك البولية اللينامين والجلوكولينامين ، ثم يلى بعد ذلك شركة النيل (٤ر٥ ٪) لدخولها هذا الميدان حديثا ببعض المستحضرات مثل ستيلانيل وارتفاع توزيع مستحضرها من الفالينيل .

١٠ ــ أدوية القلب والمدرة للبول :

تتصدر شركة القاهرة أيضا (١٠ ٪) بقية الشركات بسبب انتاجها عددا من المستحضرات الهامة مثل الدومت ، اتروميدس ، أما شركة مصر وهى التى تليها فى الترتيب ، فارتفاع النسبة يرجع بصفة أساسية الى ضخامة توزيع مستحضر كولى يوريتال ، وهذا يعنى أن مستحضرات القلب لهذه الشركة محدودة . الشركة التالية فى هذه المجموعة هى شركة النيل (٤ر٥ ٪) وهذا يرجع بصفة أساسية الى مستحضر ادينولكس الذى ترتفع نسبة مبيعاته الى درجة كبيرة بالرغم من عدم اقتناع عدد كبير من اساتذة القلب بعدم جدواه . نخلص من هذا الى اننا يمكن أن نعتبر شركة القاهرة هى الشركة المختصة فى انتاج مستحضرات امراض القلب والشرايين .

١١ ــ مطهرات الامعاء والنزلات المعوية :

تشترك معظم الشركات فى انتاج مستحضرات هذه المجموعة بدرجات متفاوتة ، اعلاها شركة سيد بسبب مستحضر انتوسيد ، وكذلك شركة ممفيس بسبب مستحضر بكناميسين وبكتال .. ولكن الموقف الحقيقى لهذه المجموعة أن جميع الشركات تستطيع أن تنتج مستحضراتها بلا معوقات لانها عبارة عن أقراص كبس ومعلقات ، وكلها تدخل فى اطار الاشكال الصيدلية التى تنتجها جميع الشركات بل على التأكيد فان هذه المجموعة تمثل نسبة عالية من ترسيات شركات فى القطاعات الحكومية .

١٢ المسهلات :

هذه المجموعة على ضعف حجمها الاقتصادى بوجه عام الا أنها تمثل اهمية كبيرة لدى اغلبية المستهلكين . وتتصدر شركة القاهرة الشركات الأخرى بسبب مستحضراتها بولدولاكسين والفالاكسين . أما شركة الاسكندرية فتنتج مستحضرها المشهور حبوب نصار .

بقية المجموعات لا تمثل ثقلا اقتصاديا كبيرا وان كان لها اهمية علاجية كبيرة وهى موزعة على الشركات المختلفة لظروف خاصة لها . ومنها على سبيل المثال :

(أ) بديلات للدم والمحاليل :

تقوم شركة النيل بصفة خاصة بانتاج مستحضرات هذه المجموعة لوجود قسم كبير بها (باكستر) وتشاركها ايضا شركة النصر بابو زعبل . كما تقوم شركتا مصر وممفيس بانتاج مستحضر جلوكوز .

(ب) أدوية التجلط ومضادات التجلط :

تنفرد شركة النيل تقريبا بانتاج مضاد التجلط. اما أدوية التجلط فتنتج بعدة شركات ولكن بنسبة ضعيفة .

(جـ) ادوية السكر :

الانسولين ينتج اساسا بشركة سيد ، كما بدأ انتاجه فى شركة النيل . اما عن علاج السكر

عن طريق الفم فينتج بشركات سيد — القاهرة — النيل .

(د) مركبات السلفا :

تنتج هذه المركبات بجميع الشركات تقريبا وان كان لها وضع خاص فى شركة الاسكندرية .

هذا عرض عام لموقف الشركات من انتاج مستحضرات المجموعات المختلفة ، ومنها تتضح الحقائق التالية :

١ — ان هناك بعض المجموعات لا تنتج الا فى شركات محددة ، وبالتالى يمكننا أن نعتبر هذا نوعا من التخصص المطلوب .

٢ — ان هناك مجموعات اخرى تشترك فى انتاجها كل الشركات وهذه تنقسم الى ثلاثة اقسام :

(أ) قسم له وزن اقتصادى واهميته كبيرة للشركة المنتجة يجعلها تتمسك بانتاجه مثل الفيتامينات .

(ب) قسم له سمعة طبية وتوزيع لا بأس به ، ويستنفد طاقة انتاجية بالشركة ولكنه لا يمثل ثقلا اقتصاديا كبيرا مثل ادوية الجلد وادوية الهضم . وهذه أيضا تتمسك بها الشركات ولا تقبل الغاءها أو التنازل عنها .

(ج) قسم تنتجه الشركات لاستكمال تشكيلاتها السلعية وان كان لا يمثل لها اهمية كبيرة أو خاصة ويمكن ان توقفه او ان تتنازل عن انتاجه لشركة اخرى .

الاقتراحات والتوصيات :

ننتهى بعد ذلك الى عرض بعض الاقتراحات والتوصيات التى نعتقد انها خطوة على طريق التغيير المنشود .

١ — ان التخصص النوعى للشركات فى انتاج مجموعات معينة لا يمكن ان يتم بين يوم وليلة ، بل انه يحتاج الى سنوات وبتوجيه خاص يبدا منذ اليوم .

٢ — ان الغاء اى مستحضر لابد ان يسبقه حساب للطاقة التى ستتعطل فى حالة الالغاء خاصة اذ كان الالغاء لا يقابله اضافة مستحضرات جديدة .

٣ — اذا كانت بعض الشركات لا تعتبر متخصصة بالمعنى الحرفى فى انتاج بعض المجموعات الدوائية الا ان لها مستحضرا او اكثر له وزن علاجى كبير ، وقد عددنا الكثير من الأمثلة فى صدر الدراسة .

٤ — ان الرغبة فى تحقيق نوع من التخصص فى الشركات لا يجب ان تتجاهل اهمية هذه المستحضرات وخبرة القائمين على انتاجها .

٥ — ان تكليف اى شركة بانتاج مستحضر شركة اخرى فى ظل تخصص مقترح قد لا يؤدى بالضرورة الى النتائج المرجوة ، لان اى مستحضر هو وحدة قائمة بذاتها من حيث الصفة والشكل والهيئة والمنظر واسم الشركة وسمعتها والثقة التى اكتسبها المستحضر .

٦ — ان وضع شركات تصنيع الدواء قد يعوق الى حد ما عملية التخصيص ، وقد يكون الحل الأحسن فى ادماج بعض الشركات وصولا لهذا الهدف .

٧ — فى تقديرنا ان العائق الحقيقى فى سبيل التخصيص أو بمعنى اشمل ترشيد الدواء يتركز فى ذلك التناقض الواضح بين ما تريده الدولة ممثلة فى الجهاز المسئول عن الصحة العامة وتوفير العلاج ، وبين الحرية التى تنشدها الشركات فى انتهاج سياسات خاصة بها فى الانتاج والتوزيع والاستيراد بما يحقق لها توازنا اقتصاديا — بالمرتبة الأولى — وبشكل خاص فى ظل انفتاح اقتصادى خطير ومنافسة اجنبية غير متكافئة احيانا ، وهذا موضوع كبير لا يتسع له المجال هذه المرة .

النسبة المئوية التى تنتج من كل مجموعة بكل شركة من شركات قطاع الدواء

الشركات المجموعة	الإسكندرية ٪	العربية ٪	سيد ٪	النيل ٪	ممفيس ٪	مصر ٪	القاهرة ٪
١ ــ المسكنات ومضادات الروماتزم	٢٧	٢٨	٣	٣	٤	٢	١٢
٢ ــ مضادات الحيويــة	—	—	٢٥	١٣	٢٠	٤٠	—
٣ ــ الفيتامينات والمقويــات	١٤	٢٧	١٧	٢٥	٤٠	٢٠	١٧
٤ ــ مستحضرات الجلد والشرج	١	١,٥	٣	٦	٤	٢	٤,٥
٥ ــ هرمونـــات	—	٣	١٤	٩	٥	٣	—
٦ ــ أدوية الكبد والهضم	٨	٩	١,٣	١٥	٢	٤	٥
٧ ــ الرمد والأنف والأذن والحنجرة	٤,٥	—	٦	٣	١,٥	٣,٥	٨
٨ ــ أدوية الصدر والكحة	٧	٤	٦,٥	٦,٥	٤,٥	٤,٥	٧,٥
٩ ــ المهدئات ــ المنومات ــ مضادات التقلص	—	١	٣,٥	٤,٥	٧	١٣	١٢
١٠ ــ أدوية القلب والمدرة للبول	٥	٢	٢,٥	٤,٥	٢,٥	٦	١٠
١١ ــ مطهرات الأمعاء والنزلات المعوية	٢	٢	,٥	—	٤	—	١
١٢ ــ المســــهلات	٢	—	١	—	—	—	٣,٥

(بقية مقال المشكلة الادارية)

المشكلة أن يفترض أساسا امكان ايجاد حل لها حتى ولو كان حلا سلبيا اذا كان هو الحل الوحيد. بمعنى أنه قبل الأخذ بهذا الحل ينبغى استعراض كافة الحلول الافتراضية ثم تحليل كل منها والتعرف على نتائجها ومقارنتها بعضها ببعض ثم اختيار انسب الحلول ، سواء كان ايجابيا أو سلبيا . وهذا يقتضى توافر شروط فيمن يواجه المشكلة بجانب اقتناعه بامكان ايجاد حل وتحرزه من أى مؤثر حتى يكون تحليله للمعلومات أو البيانات التى تقدم اليه تحليلا محايدا لا يتأثر فيه برأى أحد على أى مستوى الا من يرى استشارته . كما يشترط ان يكون فى استطاعته تطويع نظرياته لخدمة المشكلة وليس احتواء المشكلة لنظرياته.

وأخيرا ان من الشجاعة أن يعلن فى ثقة عــدم قدرته على التوصل الى الحل الذى يراه مناسبا اذا اقتنع بعجزه عن ذلك .

ونخلص من هذا الى انه ليس من الضرورى أن يكون لكل مشكلة حل ايجابى وانما قد يكون الحل السلبى هو الحل المناسب اذا ترتب عليه أقل الاضرار . ويكفى لكل من يتصدى لمشكلة أن يعين المشكلة وان يحــدد ابعادها وأن يتعرف على أسبابها ثم يحاول تحليل هذه الأسباب وأن يضع عددا من الحلول الممكنة وان يبحث ما يترتب على تطبيق كل منها افتراضا . وأخيرا يختار من بينها انسبها فى حدود ما يتاح له من بيانات ومعلومات.

المتغيرات التى تحكم فرص النمو الوظيفى

بين التشريع والتطبيق الادارى

أ. نبيل اسماعيل رسلان

محاولات الحكومات المختلفة لاصلاح الادارة الحكومية لا تنتهى .. بل اننا قد لا نبالغ اذا قررنا أن محاولات الاصلاح هذه أحد العوامل الاساسية فى زيادة حجم المشكلة ، وتعقيدها .. لان هذه المحاولات فى مجملها لا تزيد عن عمليات ترميم لبناء متهدم آيل للسقوط ، فلم تتعرض أى محاولة لهدم البناء — بشجاعة — والشروع فى تشييد بناء جديد ... واذا كانت حكوماتنا الحاضرة تسعى الى وضع نظام جديد تقوم على أساس تقسيم العمل الى وظائف وتحديد دخول تناسب مسئوليات هذه الوظائف دون النظر للمؤهل ، فانه من الطبيعى أن تاخذ هذه الوظائف بشكل تنظيمى معين يتضح منه طريق التقدم والترقى لمن هم فى المستويات المختلفة من السلم الوظيفى.. ذلك ان فرص النمو الوظيفى أمر على درجة كبيرة من الاهمية تتحدد بمقتضاها درجة الرضى والاقبال لدى الموظف وكذلك ترفع من مستوى الاداء العام .

عن هذا الموضوع يتحدث الكاتب وتعرض ما ينص عليه التشريع من مسالك للنمو الوظيفى والترقى شارحا المتغيرات التى تحكم هذه الفرص فى التطبيق الادارى .

ان الحافز الحقيقى للعامل على العمل والاجتهاد هو أمله فى النمو الوظيفى . فالعامل الذى يقبل ان يعين فى أولى درجات السلم الادارى يضع نصب عينيه من أول الأمر احتمال صعوده درجات ذلك السلم بل ووصوله الى القمة . ونظم العاملين القائمة على اعتبار الوظيفة العامة بمثابة مهنة ينقطع لها العامل تؤيد هذا الاحتمال بل وتعمل على غرس هذا الأمل فى نفس كل عامل .

نبيل اسماعيل رسلان

عضو الهيئة الفنية لبرامج القادة الاداريين

سبق أن نشرنا له بحثا عن « جماعات العمل ودوافع الافراد » نشر فى عدد يناير ١٩٧٥ العدد الثالث المجلد السابع

وبذلك تحقق فرص النمو الوظيفى فى هذه النظم عـدة غايات هامة منها اجتذاب افضل العناصر لشغل الوظائف العامة ، وغرس الحافز فى نفوس العاملين لبذل اقصى ما يستطيعون من

جهد املا فى الفوز بالترقية ، والمعاونة على سيادة روح الطاعة والنظـــام باعتبار ان الترقية هى وسيلة الرؤساء عن طريق الترغيب ، كما تعتبر الترقية فى ظل هذه النظم الوسيلة الطبيعية لاعداد القادة من موظفى الصف الأول .

لذلك كانت فرص النمو الوظيفى المتاحة من الأمور الحيوية لتوفير الحافز لدى الافراد للارتفاع بمستوى الاداء والسلوك . ففرق بين نظام لا يرى الفرد فيه منفذا وآخـــر يتيح للفرد فرصا اكبر للمستقبل ولنموه الوظيفى . **وتوفير هذه الفرص لا يؤكد مصالح الافراد فحسب بل انه يعتبر الاساس للاحتفاظ بالكفايات الموجودة داخـــل المنظمة واستثمار الأموال والطاقات التى انفقت لاختيارها وتعريفها بالعمل وتنميتها .**

فالفرد لن يتولد عنده الحافز للتنمية الذاتية اذا لم تتوافر لديه الفرصة للنمو والترقية . تلك الحقيقة الانسانية رفعت بعض الدول الى النص صراحة فى قوانين العاملين بها على عدم الحاق الأفراد الا بالوظائف التى تهيىء لهم فرصا للترقى .

فمن الضرورى أن تكون هناك مسالك واضحة للترقية عبر الهيكل التنظيمى للمنظمة وفى ميزانية وظائفها وذلك فى شكل مستويات وظيفية متدرجة ذات بداية ونهاية ومحددة استنادا الى دراسة تحليلية لكافة الاعمال بالمنظمة .

ونتناول فى هذا المقال دراسة هذه الفرص للنمو الوظيفى فى النظام الادارى فى مصر وذلك من ناحيتين : (الاولى) ما ينص عليه التشريع من مسالك للنمـــو والترقى للوظائف الاعلى ، (الثانية) المتغيرات التى تحكم هذه الفرص فى التطبيق الادارى .

— اولا —

مسالك النمو الوظيفى فى التشريع

أهتم نظاما العاملين بالقطـــاعين الحـــكومى والعام بالقانونين رقمى ٥٨ و ٦١ لسنة ١٩٧١ بوضع التنظيم التشريعى لفرص النمو الوظيفى باعتبار أن توفير هذه الفرص من الأمور الاساسية لنجاح نظام الترقية فيهما . ويتمثل ذلك فيما قرراه من المسالك التالية :

١ — تقرير عدد من المستويات والفئات الوظيفية :

يقسم الجدول الملحق بكل من نظامى العاملين الوظائف الى اربعة مســـتويات وظيفية وهى : الادارة العليا ، والمستوى الأول ، والمســـتوى الثانى ، والمستوى الثالث ويضم كل مستوى ثلاث فئات وظيفية أى أنه يوجد فى ظل نظامى العاملين بالقطاعين اثنتا عشرة فئة وظيفية متدرجة .

هذا التعدد فى الفئات الوظيفية لا شك أنه يتيح للعاملين الفرصة للترقية الى اكثر من فئة وظيفية عن الفئة التى التحق بالخدمة عندها — والتى تختلف حسب مؤهله وخبرته — .. **ولكن يلاحظ على التعدد الذى يؤخذ به نظاما العاملين للفئات الوظيفية أنه يزيد كثيرا عن الحد اللازم لتمييز المستويات المختلفة للوظائف من حيث الصعوبة والمسئولية ، بما يبرر وضعها فى فئـــات وظيفية مختلفة فضلا عن أنه يتجاوز حدود المستويات العامة للاعمال التى يمكن أن يشتمل عليها الهرم الوظيفى** وبمعنى آخر انه لا يمكن القول فى ظل نظامى العاملين ان ترقية العامل من احدى الفئات الاثنتى عشرة ألتى يتضمنها جدول المرتبات والاجور الى الفئة الاعلى يقابلها دائما وفى كل الاحوال نقل العامل المرقى الى وظيفة ذات مستوى اعلى من الصعوبة او المسئولية ، أو الى وظيفة اشرافية أو رئاسية ولكن الحقيقة ان العامل يظل فى معظم الاحيان — بعد الترقية — قائما بأعمال الوظيفة التى كان يقوم بها قبل الترقية .

كذلك يؤخذ على هذا التعدد الزائد فى الفئات **الوظيفية أنه يؤدى الى عدد من الآثار غير الايجابية على اداء العاملين وروحهم المعنوية بشغل تفكير العاملين بفرص الترقية على فترات متقاربة نظرا لتعددها وكثرتها فى حياة العامل بتعـــدد وكثرة الفئات بدلا من تركز اهتمامهم وتفكيرهم فى اعمال**

وظائفهم . كما ان التعدد يؤدى الى مضاعفة آثار المفارقات بين العاملين فى الوحدات المختلفة بالدولة بالنسبة لفرصهم فى الترقية وما تؤدى اليه هذه المفارقات من أنتشار روح التذمر بين العاملين .. يضاف الى ما سبق **الاثار المالية لهذا التعدد من زيادة الاعباء المالية على الميزانية العامة للدولة بسبب تخصيص اعتمادات جديدة للوظائف لمواجهة طلبات الوحدات المختلفة لترقية العاملين بها على فترات متقاربة للفئات الوظيفية المتعددة** ولقصر المدة البينية بالتالى المحددة للترقية من فئة الى اخرى .

واذا كان الأمر يتطلب الاقلال من عدد الفئات الوظيفية فى نظامى العاملين بالقطاعى الحكومى والعام فانه يجب أن يتم ذلك بناء على دراسة موضوعية للاعمال التى تتيح الموازنة بين تقسيم الوظائف الى فئات واضحة محددة على اساس من صعوبة الواجبات والمسئوليات وبما يتفق مع متطلبات العمل الفعلية وذلك من ناحية ، وبين اتاحة الفرصة للترقى والنمو الوظيفى من فئة الى اخرى للعامل أثناء حياته الوظيفية من ناحية أخرى .

٢ — الترقية الى وظيفة أعلى شاغرة :

يتطلب المشرع فى نظامى العاملين بالقطاعين لاجراء الترقية وجود وظيفة أعلى شاغرة . وعلى ذلك تنص صراحة المادة ٨ من القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ بنظام العاملين بالقطاع العام « **لا يجوز الترقية الا لوظيفة خالية بالهيكل التنظيمى** » وهذا أمر بديهى يتعين اعماله لو لم يوجد نص بذلك تطبيقا لنظام ترتيب الوظائف بالقطاع العام.لهذا فان الترقية تتم فيه من وظيفة أدنى الى وظيفة شاغرة أخرى أعلى من ذات فئة مالية أعلى . **فهناك اختلاف بين واجبات ومسئوليات الوظيفة التى يشغلها العامل وواجبات ومسئوليات الوظيفة المرقى اليها** كذلك يشترط لترقية العامل الى هذه الوظيفة ، بالاضافة الى خلوها من الهيكل التنظيمى أن يكون مستوفيا لشروطها ومواصفاتها من حيث المؤهل والخبرة والمهارة المطلوبة وذلك وفقا لجداول التوصيف والتقييم .

اما بالنسبة للعاملين بالقطاع الحكومى فنظرا لانه لم يتم فيه بعد تطبيق نظام ترتيب الوظائف فان الترقية فيه تتم من فئة وظيفية الى اخرى أعلى منها بصرف النظر عن الوظيفة التى يشغلها ، وذلك لحين الانتهاء من عمليات توصيف وترتيب وتقييم الوظائف فيه .

ويتم توزيع الوظائف أو الفئات المالية فى الميزانية العامة وفقا لاحتياجات الوحدات المختلفة ، وبما يكفل حين سيرها تحقيقا للمصلحة العامة ، وتنفرد كل وحدة عن الاخرى بميزانية وظائفها بفئاتها ووظائفها .

وقد أوضحت خبرة التطبيق الادارى ان هذه الفئات والوظائف ليست موزعة توزيعا عادلا بين الوحدات المختلفة.فبعض الوحدات تعانى من قلة الفئات الوظيفية الخالية بها لترقية العاملين عليها مما يضيق فرص الترقية لها وذلك خلافا لوحدات يوجد بها فئات وظيفة خالية كثيرة ، الأمر الذى يتيح فرصا اوسع وأيسر للترقية وبمجرد قضاء الحد الادنى الذى يشترطه نظام العاملين للبقاء فى الفئة بما يتطلب اقامة توازن بين فرص الترقية فى الجهات الادارية المختلفة وذلك اما بطريق النقل أو اتاحة الفرصة للترقية فى وحدات أخرى حتى يتم توازن الترقيات بين كل العاملين فى الدولة ويشعر جميع العاملين بعدالة ما يطبق عليهم من قواعد .

وقد عالجت السياسة الوظيفية التى اخذت بها الدولة لعدة سنوات ابتداء من سنة ١٩٧١/ ١٩٧٤ بتطبيق نظام الرسوب الوظيفى الى حد كبير التقليل من تفاوت فرص الترقية بين الوحدات المختلفة بالدولة .

٣ — التدرج فى الوظائف :

يقضى نظاما العاملين بالقطاعين بوجوب أن تكون الترقية من الوظيفة التى يشغلها العامل للوظيفة الاعلى مباشرة والحكمة من ذلك ان

يتمكن العامل من التدرج فى مختلف الوظائف بالهيكل الوظيفى للوحدة وبذلك يكتسب خبرة ومرانا أثناء تدرجه فى السلم الادارى .

ويثور فى هذا المجال تساؤل عما اذا كان هذا التدرج يسرى على وظائف الادارة العليا ؟ نذهب فريق فى الفقه الى انه ما دامت الترقية الى هذه الوظائف تتم بقرار جمهورى باعتبارها تعيينا فلا يسرى عليها القيد الخاص بأن تكون الترقية لزاما من الفئة التى يشغلها العامل الى الفئة التالية لها مباشرة بينما يرى فريق آخر انه أمام عدم وجود نص صريح فى نظامى العاملين على الاستثناء من القاعدة العامة التى وردت فيهما فان هذه القاعدة تكون هى الواجبة الاتباع فتكون الترقية فى وظائف الادارة من وظيفة الى الوظيفة فى الفئة التالية لها مباشرة ، وان المشرع لو أراد غير ذلك لنص عليه صراحة .

٤ ــ قضاء فترة زمنية :

واستكمالا لما يستهدفه التنظيم التشريعى من اكتساب العامل خبرة ومرانا أثناء تدرجه فى السلم الادارى فقد نص نظاما العاملين بالقطاعين الحكومى والعام أيضا على **ضرورة قضاء العامل فترة زمنية فى فئته الوظيفية كحد أدنى قبل ترقيته الى الفئة الاعلى .**

ويبين من مراجعة الجدول المرفق بالقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ أن المشرع قد وضع للعاملين بالقطاع الحكومى حدودا دنيا للترقية من فئة وظيفية الى أخرى من فئاته المتدرجة تختلف من فئة لاخرى وتتراوح ما بين سنة واحدة واربع سنوات ، بحيث لا تجوز ترقية العامل الى وظيفة فى فئة اعلى الا بقضاء الفترة الزمنية المحددة . **ولم يستثن المشرع من هذه الحدود الدنيا الا وظائف الادارة العليا بحيث يجوز الترقية اليها بدون قيد زمنى .**

هذه الفترة الزمنية المحددة للترقية من فئة للفئة الأعلى منها هى حدود دنيا. **اما الفترة الزمنية الفعلية التى يبقى فيها العامل فى فئة الوظيفة قبل الترقية فتختلف فى التطبيق الادارى وفق الفئات الخالية بميزانية وظائف كل وحدة** من الوحدات بالدولة وحظها فى توفير الحجم المناسب والعادل من هذه الفئات المالية بميزانيتها .

كذلك شهدت هذه الفترات الزمنية فى التطبيق الادارى تعديلا فى السنوات ١٩٧١ ، ١٩٧٢ ، ١٩٧٣ ، ١٩٧٤ ، بتطبيق قواعد الرسوب الوظيفى التى وضعت حدودا دنيا أخرى للترقية تزيد عن المنصوص عليها بالجدول المرافق للقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

الا أن المدد الزمنية التى حددتها قرارات الرسوب الوظيفى **وأن كانت تقيد فى ظاهرها من فرص الترقية للعاملين بالقطاع الحكومى بزيادة الحدود الدنيا عن الحدود المقررة بالقانون ٥٨ الا انه اذا راعينا أن المدد المحددة بالقانون لا يصاحبها اعتمادات فعلية فى ميزانيات وظائف كثير من الجهات بالدولة لفئات وظيفة شاغرة للترقية اليها لاتضح لنا أن قرارات الرسوب الوظيفى فى حقيقتها اتاحت فى التطبيق الادارى فرصا أوسع للترقية للعاملين الراسبين فى فئاتهم الوظيفية مددا طويلة ،** وخاصة فى الوزارات والمصالح القديمة كوزارات التربية والتعليم والصحة والزراعة والرى .

واذا انتقلنا للعاملين بالقطاع العام نجد المادة ٨٠ من القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ بنظام العاملين بالقطاع العام تنص على انه « يضع مجلس الادارة الحدود الدنيا لمدد الترقية الى المستويات الواردة بجدول المرتبات بشرط الا تقل عن الآتى :

المستوى	المؤهل أو الخبرة		
	مؤهل عال	مؤهل متوسط	خبرة
الادارة العليا	١٥	٢٢	٣٠
المستوى الاول	٨	١٥	٢٣
المستوى الثانى	حديث	٧	١٥

ويشترط عند الترقية الى وظيفة أعلى داخل المستوى أن يكون العامل مستوفيا للمدد التى يصدر بتحديدها قرار من مجلس الوزراء .

يبين مما سبق ان فرص الترقية للعاملين بالقطاع العام تتوقف على نوعين من المدد الزمنية يحددهما مجلس الادارة المختص : الأولى مدد كلية للترقية من مستوى وظيفى الى المستوى الأعلى له ، والثانية مدد بعضية للترقية من فئة وظيفية الى الفئة الأعلى لها داخل المستوى . بشرط الا يقل النوعان من المدد الزمنية عن حدود دنيا معينة .

وتحديد مدد كلية للترقية الى المستويات الوظيفية لوظائف القطاع العام يتفق مع نظام ترتيب الوظائف المطبق فيه والذى يشترط لترقية العامل الى وظيفة أعلى او مستوى أعلى توافر اشتراطات ومواصفات الوظيفة فيه من حيث المؤهل والخبرة والمهارة المطلوبة وفق جداول التوصيف والتقييم لوظائف الوحدة الاقتصادية .

((ثانيا))

متغيرات النمو الوظيفى فى التطبيق الادارى

وبالاضافة الى ما نص عليه نظاما العاملين بالقطاعين الحكومى والعام من مسالك للنمو والترقية لوظائفهم فان فرص الترقية تتأثر فى التطبيق الادارى بعدة متغيرات ، من ابرزها :

المتغير الأول — التضخم البيروقراطى للجهاز الادارى :

يشهد التنظيم الادارى للدولة تغييرات جذرية ومتلاحقة وسريعة ابتداء من قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ ، ثم التحول الاشتراكى ١٩٦٢ ، فمرحلة اقتصاد الحرب سنة ١٩٦٧ فمرحلة الانفتاح الاقتصادى ١٩٧٤ . وما يترتب على ذلك من تحول كبير فى الدور التقليدى الذى اعتادت الحكومة أن تؤديه الى مسئوليات متزايدة لها فى مجالات الخدمات العامة والانتاج .

وبالتالى شهدت هذه السنوات انشاء عديد من المنظمات الحكومية الجديدة تعمل لتحقيق المسئوليات الجديدة للدولة وفى مقدمتها مسئولياتها فى مجال التنمية القومية الشاملة . وقد ادى ذلك كله الى تضخم فى الجهاز الادارى وتمدد اطرافه وتشعب مسئولياته وتجددها وتعقدها وما نود ان نوضحه هنا ان هذا التضخم البيروقراطى ادى الى زيادة كبيرة فى عدد العاملين فى الجهاز الادارى للدولة وتضخم فى عدد الفئات الوظيفية التى تضمنها الموازنة العامة للدولة .

كذلك **يلاحظ من متابعة تاثير هذا التضخم البيروقراطى فى الجهاز الادارى على فرص الترقية ثلاثة أمور اساسية ، وهى :**

— **ان هذا التوسع البيروقراطى وان كان اوجد فرصا للترقية لجميع فئات العاملين الا انه قد لوحظ أن فرصة الفئات العليا من العاملين كانت أكبر** لما صاحب هذا التضخم من توسع بوجه خاص فى الوظائف العليا وانشاء فئات وظيفية جديدة بهذا المستوى الوظيفى كفئة وزير وفئة نائب وزير بعد ان كانت الفئة الممتازة هى أعلى فئات هذا المستوى من الوظائف . **مما دعا البعض الى المطالبة بوقف التوسع فى هذه الوظائف الكبرى .**

— **ان فرص الترقية تبعا لهذا التضخم البيروقراطى فى الجهاز الادارى كانت متاحة أكبر فى المنظمات الجديدة التى انشاتها الدولة لتحقيق الأهداف الجديدة** كوزارة التخطيط ، ووزارة السد العالى ، ووزارة الكهرباء ، والجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، واجهزة المؤسسات العامة .. كما ان فرصة الترقية فى الشركات الجديدة المنشاة بعد التحول الاشتراكى كانت اكبر واسرع من الشركات القديمة المؤممة .

— **ان ما صاحب هذا التطور فى التنظيم الادارى للدولة من تغييرات متلاحقة** فى وحداته بالانشاء والالغاء والادماج واعادة التنظيم ونقل التبعية وتغير الشكل القانونى لها ، وعلى فترات متقاربة **ادى بلا شك الى التاثير فى فرص الترقية المتاحة للعاملين بهذه الوحدات قلة واتساعا ، صعوبة او يسرا تبعا لكل تغيير ادارى منها ، فضلا عن آثاره على توفير الاستقرار التنظيمى والادارى لهذه الوحدات وكفاءة العاملين بها وروحهم المعنوية .**

المتغير الثانى — تداخل المرتبات داخل المستوى الوظيفى :

ترتب على السياسة الوظيفية التى اتبعها المشروع بنظامى العاملين بالقطاعين تجميع كل ثلاث فئات وظيفية فى مستوى وظيفى واحد ووضع بداية مربوط مختلفة ومتدرجة فى الزيادة لكل فئة منها . اما نهاية كل فئة وظيفية فهى نهاية مربوط المستوى الوظيفى **وبذلك تتاح الفرصة للعاملين للحصول على مرتب وفئة علاوة الفئة الوظيفية الاعلى بمجرد وصول مرتبه بالعلاوات الى بدايتها حتى ولو لم يرقوا اليها فعلا ، مما ساعد على التخفيف من اثار تفاوت فرص الترقيات بين الوحدات المختلفة بالدولة ورسوب بعض العاملين فى فئاتهم الوظيفية .**

لكن تتضاءل قيمة هذه السياسة كلما كانت الفئة التى يشغلها العامل هى أعلى فئة فى المستوى الوظيفى اى اذا كان العامل شاغلا لوظيفة فى الفئات الثامنة والخامسة والثانية ففى هذه الحالة سيتجمد مرتبه عند وصوله لنهاية ربط المستوى الوظيفى وبالتالى لن يمكنه الاستفادة من مرتب وفئة علاوة الفئة الأعلى الا اذا رقى اليها فعلا وفى المستوى الوظيفى الأعلى .

المتغير الثالث — نطاق شغل الوظائف :

ومن المتغيرات المؤثرة على فرص الترقية فى التطبيق الادارى ايضا **السياسة التى تتبعها الوحدة الادارية فى شغل الوظائف الخالية بها وهل تتبع فى ذلك سياسة الترقية من بين العاملين فى الوظائف الاولى لها أم تبحث عن مرشحين لها من الخارج .**

فشغل الوظائف بالترقية من بين العاملين داخل الوحدة الادارية يلقى قبولا من العاملين لان فرص الترقية للوظائف الأعلى ستكون مقصورة عليهم دون أن يزاحمهم أحد من الخارج كما سيتيح ذلك الفرصة لاجراء سلسلة من الترقيات تبعا للوظيفة أو الوظائف الأعلى الشاغرة التى ستشغل .

أما فتح الباب لشغل الوظائف الأعلى (العليا) الشاغرة ليتقدم لها من تتوافر لديهم القدرة والكفاءة والصلاحية لشغل هذه الوظائف وان كانت تؤدى الى الحصول على أكفأ العناصر الصالحة لشغل الوظائف الخالية الا انها تثير تذمر العاملين داخل الوحدة الادارية الذين يرون دائما أن من حقهم وحدهم الفوز بفرصة الترقية المتاحة الى الوظائف الأعلى الشاغرة بها ويعتبرون من يظفر بالوظيفة الشاغرة من الخارج دخلاء عليهم الأمر الذى ينعكس بلا شك على روحهم المعنوية وبالتالى قد يؤثر على مستوى ادائهم .

هذه المقابلة بين السياستين لشغل الوظائف الأعلى الخالية تبدو أهميتها بوجه خاص فى شغل وظائف الادارة العليا حيث يقل الاعتماد على الخبرة الفنية ويزداد الاعتماد على الخبرة الادارية والمهارات القيادية فى المرشح لشغل هذه الوظائف وحيث يمارس العاملون فى مستوى وظائف الادارة العليا نفس الوظائف حتى ولو اختلفت مجالات نشاط الوحدة الادارية التى يتولون قيادتها ، فمبادىء واسس الادارة تتميز بطابع العمومية فى التطبيق وهذا يؤدى الى امكانية نقل القيادات الادارية من وحدة الى اخرى بصرف النظر عن طبيعة النشاط فى اى منها .

وقد شهد التطبيق الادارى بمصر فترة تغلب فيها الأخذ فى الترشيح للوظائف العليا من خارج الوحدات الادارية بلغت مداها بعد ثورة ١٩٥٢ وفى اعقاب التحول الاشتراكى فى القطاع العام ١٩٦٢ وهى ما عرفت بقضية « أهل الثقة وأهل الخبرة » أو بقضية « القيادات العسكرية فى الأجهزة الادارية » .

ويعطينا تقرير اللجنة الوزارية فى خطة تنفيذ بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ **مثالا حيا على هذه السياسة فى شغل الوظائف العليا وذلك فى الوظائف الدبلوماسية بوزارة الخارجية نورده بنصه .**

« غير أنه لوحظ فى السنوات الاخيرة زيادة عدد الذين ينقلوا الى وظائف السلك السياسى دون أن يكونوا مؤهلين اصلا له مما اثر على مستوى أدائه لمهمته وترك مرارة فى النفوس لدى العاملين فيه من ناحية اخرى . وفيما يلى بيان باعدادهم مقارنا بالأعداد الكلية واعداد الدبلوماسيين الأصليين .

الوظيفة	العدد الكلى	عدد الدبلوماسيين الاصليين	عدد المعينين من غيرهم
السفير الممتاز	١٣	٤	٩
السفير	١٦	٥	١١
الوزراء المفوضون	١٠٧	٥٢	٥٥
المستشارون	١٠٤	٨٢	٢٢

ولا يعنى ذلك ان كل من آتى من خارج السلك السياسى غير صالح اذ اثبت بعضهم كفاية مشهودا بها . كما انه لا يشترط دائما ان يكون كل رجال السلك السياسى متدرجين من أول درجاته ، لكى ينبغى الا تنقلب الحالات القليلة التى تقبل لصفات نادرة او مراعاة لظروف خاصة تقتضيها سياسة الدولة بحيث تصبح هى الحالات الأصلية الغالبة .

المتغير الرابع — تقارب فرص الترقية بالرسوب والاصلاح الوظيفى :

شهد التطبيق الادارى فى مصر فى الفترة من سنة ١٩٧١/١٩٧٥ نوعا من الترقيات سميت ترقيات ((الرسوب الوظيفى)) ((والاصلاح الوظيفى)) التى تمت لانصاف العاملين الراسبين فى فئاتهم الوظيفية واصلاح أوضاعهم الوظيفية ، وذلك بالنظر الى الفئة الأخيرة فى الرسوب والخدمة الكلية فى الاصلاح . وذلك لترقية هؤلاء العاملين حتى ولو لم توجد فئات ووظائف أعلى خالية بميزانية الوحدة الادارية وهيكلها التنظيمى.

فالترقيات بقواعد الرسوب والاصلاح الوظيفى تستخدم الخلوات الموجودة فى موازنة الوحدة الادارية لهذا الغرض . فاذا لم تكتف هذه الخلوات تخصم بباقى التكاليف على الاعتمادات المالية المخصصة فى الموازنة لهذا الغرض وعلى وفورات الباب الأول الخاص بالاجور حتى تتم تسوية حالة هؤلاء العاملين على فئات مالية تنشأ بصفة شخصية . وتعتبر الزيادة فى عدد الفئات المالية اللازمة لتنفيذ هذه التسوية زيادة حتمية فى موازنة الوحدات تلغى عند خلوها من شاغليها سواء بالوفاة او بانتهاء الخدمة لاى سبب آخر .

فالتسويات الوظيفية التى تجرى للعاملين طبقا لهذه القواعد يترتب عليها ترقية وليست مزايا مالية فقط كمنحهم علاوات الفئة الاعلى ، فالعامل الذى يطبق عليه قواعد الرسوب أو الاصلاح الوظيفى يرقى فعلا بل لقد سمحت قواعد الترقيات بالاصلاح الوظيفى بالترقية الى فئتين وظيفتين تاليتين للفئة المالية التى يشغلها العامل أى انها أوجدت فرصتين للترقية للعاملين الراسبين فى مدة خدمتهم الكلية لذلك فقد اسفر تطبيق قواعد الرسوب والاصلاح الوظيفى عن فرص أوسع وأيسر للعاملين فى الوظيفة العامة واستفاد بهذه الترقيات بوجه خاص العاملون فى الوزارات القديمة مثل التربية والتعليم والصحة والزراعة التى لم تكن فرص العاملين فيها فى الترقيات واسعة بما ترتب عليه رسوب اعداد كبيرة منهم فى فئتهم الوظيفية الأخيرة او مدة خدمتهم الكلية مدة طويلة . **كذلك جاء قانون الاصلاح الوظيفى بتقييم مجز لبعض المؤهلات الدراسية المتوسطة والعسكرية** وجداول مستقلة لحساب مدة خدمته الكلية افادت جميعها فى تسوية حالات الحاصلين عليها وتمثل ذلك فى ترقيهم لفئتين ماليتين اعلى وتدرج مرتباتهم وعلاواتهم بالزيادة **وافادت قواعد الرسوب الوظيفى من اعوام ١٩٧١/١٩٧٥ بوجه خاص أيضا شاغلى الوظيفة التى يبدا مربوطها ٦٨٤ — ١٤٤٠ جنيه سنويا (الفئة الثالثة) حيث رقى نسبة كبيرة منهم طبقا لهذه القواعد الى الفئة الأعلى ٨٧٦ — ١٤٤٠ جنيها سنويا (الفئة الثانية) ما كانت نتيجة القواعد العادية للترقية** فى الوحدات الادارية او يسمح بها هياكلها التنظيمية . **وجدير بالذكر فى هذا المجال تركيز قرارات الرسوب الوظيفى المتعاقبة ثم قانون الاصلاح الوظيفى على مستوى كفاية العامل فى هذه الفئة . فقد درجت جميعها على اشتراط ان تكون كفاية العامل قد قدرت بمرتبة ممتاز فى السنتين الأخيرتين . فالمشروع يعتبر الترقية بالرسوب او الاصلاح لهذه الفئة حافزا للمجتهدين**

فضلا عن اعتبارات العدالة بانصاف الراسبين فى خدمتهم الوظيفية وهو ما يتفق أيضا مع ما تنص عليه نظم العاملين من أن الترقية بالفئة ٨٧٦ / ١٤٤٠ بالاختيار للكفاءة .

امتدت هذه الفرصة للترقية بقانون تصحيح أوضاع العاملين رقم ١١ لسنة ٧٥ الى العاملين بالقطاع العام حيث حددت المادة الاولى من قانون اصداره نطاق سريان احكامه بالعاملين بالقطاعين الحكومى والعام وذلك رغم تطبيق نظام توصيف وتقييم وترتيب الوظائف فى وحدات القطاع العام باعتبار أن هناك شركات تم توصيف وتقييم وظائفها منذ سنوات ولكن ترتيب هذه الوظائف لا يسمح بترقية العاملين الى وظائف اعلى لعدم وجود وظائف خالية بالهيكل التنظيمى ، وذلك رغم استيفاء المرشح للترقية لاشتراطات شغل هذه الوظائف .

وان كان هذا التطبيق محل نقد منخبراء ترتيب الوظائف لتعارضه مع نظام ترتيب الوظائف المطبق فى وحدات هذا القطاع والذى ينص على ان تكون الترقيات على أساس من الاعتبارات الموضوعية المتعلقة بالوظيفة وليس على أساس انجازات شخصية بالعامل ومؤهله .

المتغير الخامس : خلق مجموعات وظيفية تخصصية :

ويساعد انشاء مجموعات وظيفية تخصصية جديدة على فتح فرص للترقية لافرادها دون مزاحمة لهم من غير أصحاب التخصص الوظيفى . ومن الأمثلة على ذلك ما اقترحه برنامج الاصلاح الاقتصادى والمالى ١٩٦٨ من احتياج عمليات تدعيم وترشيد الجهاز المالى الى الحوافز المادية والمعنوية التى تدفع العاملين للاستمرار فى اداء عملهم بأعلى مستوى من الكفاية ، ولا يمكن ان يتأتى ذلك الا اذا أتيحت لهم فرص الترقى والمكافأة دون مزاحمة وعلى أساس من التخصص والاختيار

المتغير السادس — الهياكل الوظيفية بالمحليات :

تتفاوت فرص الترقية فى التطبيق الادارى بين الفرص المتاحة بالهيكل الوظيفى بالوزارات على مستوى الجمهورية وبين الفرص المتاحة بالهيكل الوظيفى داخل المحافظة .

فتبعية الفئات المالية للعاملين فى العاصمة لوزارات لها ميزانية وظائف على مستوى الجمهورية يكفل لهم تكافؤا فى فرص الترقية اكبر وايسر لأن كل وظيفة تخلو على مستوى الدولة تكون من نصيب العامل الاقدم أو الأكفا لها فى حين أن ربط الفئة المالية للعامل بميزانيةوظائف محافظة معينة تجعل فرصة ترقيته محدودة بخلو فئة وظيفية بالمحافظة التى يتبعها مما قد يؤدى الى وجود تفاوت بين العاملين الذين تتساوى مؤهلاتهم وظروفهم .

وتعتبر كثير من الدراسات ان هذا التفاوت من الأسباب الرئيسية التى عطلت نقل العاملين بوزارات الخدمات الى المحليات وأخرت تطبيق نظام الحكم المحلى فى مصر لذلك تطالب باعادة النظر فى سياسات التركيب الهيكلى للوظائف بالمحليات بحيث لا يضار العاملون المنقولون للمحليات فى تدرج مستقبلهم الوظيفى وذلك بالاختيار بين أحد البدائل التى تلائمنا مثل ((تدرج هرمى اقليمى)) أو ((توحيد الأقدميات بين عدة محافظات متكاملة جغرافيا وتخطيطا)) أو ((الاحالة الى المعاش بعد الوصول الى مستوى وظيفى معين)) . وتبرز اهمية هذا المتغير بوجه خاص بالنسبة الى مجموعة العاملين بالوظائف التخصصية .

المتغير السابع : اتاحة الفرصة للعناصر الشابة :

تتجه السياسة الادارية والوظيفية للدولة لاتاحة الفرصة للتقدم للعناصر البشرية الشابة ، بينما يحقق حيوية وتجديد الادارة . **ويتمثل التطبيق الادارى لهذه السياسة فى عدة امور من اهمها :**

— **حظر مد مدة خدمة العاملين الذين يبلغون سن الاحالة الى المعاش وعدم قبول استثناء على هذه القاعدة الا فىصورة الخبرة غير المتوافرة،** وعلى أن يكون استبقاؤها فى مقابل مكافآت تعادل الفرق بين المعاش والمرتب دون شغل الفئات الوظيفية المدرجة بالميزانية .

— **تيسير الاحالة للمعاش قبل بلوغ السن القانونية بضم مدد اعتبارية للخدمة أو تسوية معاش العامل على أساس معاش كامل** دون خصم اى مبالغ أو خصومات منه .

ولا شك أن تطبيقات هذه السياسة ستفسح الطريق امام العناصر الشابة لفرص أكبر للترقية الى الوظائف الأعلى .

سياسات الحوافز في القطاع العام بجمهورية مصر العربية

د. زكي محمود هاشم

انه من الاهمية بمكان ان يكون الفرد قادرا علـى العمل Able to work ولكن الاهم هو ان يكون متحمسا لاداء العمل وراغبا فيه Willing to work وترتكز هذه الرغبة بصفة اساسية على مقدرة الادارة على تحقيق التكامل بين مصالح وحاجات واهـداف العـاملين وبين تلك المصـالح والحاجات والاهداف الخاصة بالمنشاة . ولذلك ففى الاونة الحديثة زاد الاهتمام بتحفيز العاملين ، وخلق الرغبة لديهم للعمل التعاونى الفعال بما يكفل الانجاز الاقتصادى لاهداف المنشاة ، باعتبار ان سياسات الحوافز تلعب دورا فعالا فى معالجة كثير من مشكلات الكفاية الانتاجية ، سواء على مستوى المنشـاة ، او على مستوى المجتمع ككل ، وبصفة خاصـة فى مراحل النمو الاقتصادى والاجتماعى .

ويهدف تحفيز العاملين الى التاثير فى سـلوكهم ، وتوجيه هذا السلوك الوجهة المرغوبة ، بما يـكفل التحقيق الاقتصادى لاهداف المنشاة . ولهذا يؤكد « ديفيز »(١) على ضرورة أن يستعين المدير بمهارات عديدة فى مجـالات علم النفس Psychology وعـلم الاجتمـاع Sociology وعـلم الانثروبولـوجى Anthropology وذلك لمحاولة فهم وحل المشكلات المتعلقة بالعلاقات الانسـانية .

واذا كان الهدف من سياسات الحوافز هو رفع الكفاية الانتاجيـة للعـاملين وخفض تكلفة الانتـاج وتحسين جودته ورفع معـدلات نمو الدخل القـومى ومحـاولة الاستغلال الامثل للطاقات المتاحة ، فان فاعلية ورشد سـياسات الحوافز تعتبر من الدعائم الاساسية لنجاح التنمية الاقتصـادية ودفع عجـلة الاقتصاد القومى .

وفى ج. م. ع ، يتطلب ترشيد القطاع العـام الاستغلال الاقتصادى الامثل لمختلف الطاقات والامكانيات المتاحة ، وبصفة خاصة الموارد البشرية لا سيما ان مواردنا المادية محدودة ومعدل التزايد السـكانى مرتفع . وعلى ذلك يكون من الاهمية بمكان رفـع الكفاية الانتاجية للعاملين . وهذا ما دفعنا الى بحث سياسات الحوافز فى القطاع العام فى الجمهورية ، والوقوف على دور هذه السياسات فى احداث التنمية المستهدفة وتحـديد المؤشرات والاسس التى تـكفل التخطيط السليم لانظمة الحوافز . ويتضمن البحث قسمين اساسيين : القسم الاول وهو بمثابة بحث نظرى يتنـاول دراسة نظرية حول مدخـل التحفيز . ويتنـاول القسم الثانى دراسة تحليلية لسياسـات الحوافز فى القطاع العـام .

دكتور زكي محمود هاشم

استاذ ادارة الاعمال المساعد
ووكيل كلية التجارة جامعة الازهر

القسم الاول

دراسة نظرية حول مدخل التحفيز

الحاجات الانسـانية Human Needs

ان ملاحظة السلوك البشرى شىء ، وفهمه شىء آخر ، والتاثير فيـه وتوجيهـه الوجهـة المرغوبة شىء ثالث . ويتطلب فهم السـلوك البشرى ، والتاثير فيه ، وضبطه دراسة وتحليل الحاجات الانسانية .

(١) Keith Davis, Human Relations At Work, New York, McGraw-Hill Book Co., 1962, p. 4.

وبصفة عامة يمكن تقسيم الحاجات الانسانية الى ثلاثة انواع هى :

الحاجات الفسيولوجية Physiological Needs والحاجات الاجتماعية Social Needs والحاجات الذاتية Egoistic Needs

وترتبط الحاجات الفسيولوجية بطبيعتها بوظائف بيولوجية . وهى حاجات اولية مشتركة فى كافة الافراد .

أما النوعان الآخران من الحاجات فيشار اليها بأنها حاجات ثانوية حيث هى حاجات غير ملموسة Intangible وتختلف من شخص لآخر بدرجة اكبر بكثير من الحاجات الأولية .

وفى النوع الاجتماعى ، تبرز حاجات الاتصال Contact والمشاركة Association

والحب والمحبة Love and affection والقبول Acceptance

وتشق الحاجات الذاتية من ضرورة نظر الشخص لذاته Self بطريقة معينة . ومن بينها الاعتراف والتقدير Recognition والسيادة أو السيطرة dominance والاستقلال Independence والانجاز Achievement وتحقيق أو تأكيد الذات Self actualization

وتولد الحاجات بصفة عامة نوعا من التوتر tension يدفع الشخص لاحداث سلوك معين للتخفيف من حدة هذا التوتر . وتهدف التصرفات السلوكية الى اشباع الحاجات الانسانية .

ومن المشكوك فيه ان ايا من الحاجات — أو كلها — يتم اشباعها تماما وبمعدل ثابت . فالشخص بصفة دائمة يرفع مستوى طموحه كلما نمت وزادت انجازاته . واذا كان الشخص قادرا على ان يشبع حاجاته بطريقة مقبولة لنفسه وللمجتمع الذى هو جزء منه ، يعتبر حينئذ شخصا متكيفا او متوافقا Adjusted والهدف من عملية التكيف أو التوافق هذه هو اشباع الحاجات . وينتج عدم التكيف او عدم التوافق عندما يخفق الشخص فى اشباع حاجاته أو عندما يقترن اشباعها بصعوبة بالغة أو عندما تشبع بطريقة لا يقرها المجتمع . ومن امثلة السلوك الدال على عدم التوافق ، التنقل الزائد بين الوظائف المختلفة والانسحاب (أى ترك خدمة المنشأة) او أحلام اليقظة daydreaming والغيرة Jealousy والشكوى الزائدة والتفاخر أو التباهى bragging وغيرها .

وهناك حاجات لا يقدر الشخص على اشباعها بأى طريقة ، ومن ثم لا يتم استبعاد التوترات الناشئة عنها . والنتيجة هى الاحباط Frustration الذى يتم التعرف عليه من خلال انواع معينة من السلوك مثل العدوان aggression (هجوم على العائق الذى عاق الفرد عن تحقيق هدفه) والارتداد أو النكوص Regression (احداث تصرفات من نوع غير ناضج) والاستسلام Resignation (خضوع تام للقدر) والتثبيت Fixation (تكرار سلوك لا قيمة له) وغيرها .

وبديهى انه يجب على المدير ان يكون على علم بطبيعة حاجات مرؤوسيه ، وان يلاحظ الدلالات على سوء التكيف والاحباط . وبمعنى آخر يلزم ان يكون لديه بعض المعلومات عن الطبيعة البشرية وعن أسباب تصرفات الافراد ودوافعهم حتى يمكنه ضبط سلوكهم وتوجيهه والتحكم فيه .

نماذج أو انماط الحاجات الانسانية :

رغم ان هناك اختلافا بين الافراد ، الا انه من المعتقد ان هناك انماطا اساسية للحاجات Need Patterns وربما كان النموذج الاكثر قبولا هو نموذج « ماسلو »(1) وفيه يرى هذا

(1) A. Maslow, Motivation and Personality, New York, Harper, 1954.

العالم النفسانى أن الحاجات الانسانية تتدرج فى أهميتها وبصفة عامة تأتى الحاجات الفسيولوجية فى المرتبة الأولى من حيث أهمية الاشباع تليها الحاجات السيكولوجية . وطبقا لنظرية « ماسلو » فان اشباع الفرد لحاجة من حاجاته بدرجة معقولة يتولد عنه ظهور حاجة أخرى على مستوى أعلى . فالحاجات الفسيولوجية هى التى يلزم اشباعها أولا وبمجرد اشباعها بقدر معقول تبرز الحاجة الى الأمن وباشباعها تبرز الحاجة الى الانتماء ، ثم الحاجة الى الاحترام والتقدير ، ثم الحاجة الى تأكيد الذات . ويؤكد « ماسلو » ان الحاجات غير المشبعة هى الدافع للسلوك البشرى . فالعامل ذو الأجر المحدود يتم تحفيزه من خلال زيادة أجره أو منحه مزايا مادية أخرى تكفه زيادة دخله . والمديرون يتم تحفيزهم من خلال التحفيز الأدبى الذى يجدون فيه تأكيدا لذاتهم . وبنفس المعيار تخطىء الادارة اذا هى وفرت برنامجا للخدمات الاجتماعية لحفز العاملين دون أن يسبق ذلك وجود هيكل عادل للأجور يكفى لاشباع الحاجات الفسيولوجية للعاملين . كذلك تخطىء الادارة اذا ما اعتقدت أن مدخل التعويضات المالية مدخل كاف وحده لضمان رضاء العاملين وارتفاع معنوياتهم . فارتفاع المعنوية لا يوفره الدخل المادى وحده . ولنا فى تجارب الهوثورن التى اجرتها شركة وسترن اليكتريك وغيرها من التجارب التى اجريت لقياس المؤثرات على الكفاية الانتاجية ما يؤكد ذلك . فما دامت الحاجات الفسيولوجية وحاجات الأمن قد اشبعت بقدر معقول فان العاملين يتطلعون الى حاجات اخرى على مستوى أعلى لاشباعها . ولذلك نجدهم يظهرون نوعا من عدم الرضا بالنسبة لأوجه معينة فى البيئة غير الوجه المادى . وتدور هذه الأوجه حول حاجات تحقيق الذات والاحترام والألفة والتعاطف الاجتماعى .

نموذج « هرزبرج » للتحفيز :

من بين نظريات التحفيز الحديثة والجدلية فى ذات الوقت نظرية « فردريك هرزبرج » Herzberg (٢) **وتتفق هذه النظرية مع مدخل تحقيق الذات** Self actualization الذى أورده « ماسلو » ومع « نظرية ص » Theory Y التى أوردها « ماكجريجور » ومع نماذج القيادة الديموقراطية . ويقوم جوهر نظرية « هرزبرج » على اعتبار ان العمل ذاته هو المصدر الأساسى — ان لم يكن الوحيد — لتحفيز العاملين . وتفترض النظرية ان هناك نوعين اساسيين من العوامل . والنوع الأول اطلق عليه صاحب النظرية العوامل الصحية Hygienic Factors ويعنى بها عوامل المحافظة على معنوية العاملين ومن امثلتها الاجر والعلاقات الشخصية والاشراف وسياسة المنشأة واسلوبها فى الادارة وظروف العمل والمركز Status والأمن الوظيفى Job Security على أن هذه العوامل لا تخدم فى تنشيط وتنمية الرضاء عن العمل . ولكن عدم وجودها أو نقصها يمكن أن يخلق عدم الرضاء . وعلى ذلك فوجود مثل هذه العوامل يخدم فقط فى التقليل من حدة عدم الرضاء — أما النوع الثانى من العوامل فيشير اليها صاحب النظرية باعتبارها عوامل محفزة Motivators تعاون على التقدم والنمو وتحقيق الذات . ومن أمثلتها العمل ذاته والاعتراف والتقدير Recognition والانجاز Achievement وامكانية النمو والتقدم . وكافة هذه العوامل المحفزة تتعلق بالعمل ذاته وليس بالبيئة المحيطة سواء كانت بيئة طبيعية أو ادارية أو اجتماعية . وبمعنى آخر فان العمل ذاته هو مصدر تحفيز القائم بالعمل . أما العوامل الصحية فتخدم فقط فى تطهير البيئة وتلافى حالة عدم الرضاء . وبمعنى آخر فانها تخدم فى توفير بيئة عمل ملائمة .

---

(١) Frederick Herzberg, Work and The Nature of Man, World Publishing Co., Cleveland, 1966.

ورغم ان صاحب هذه النظرية يرى انها تصلح لمختلف المستويات الوظيفية ، فاننا نرى انها تناسب المستويات الوظيفية العليا والوظائف المهنية ، باعتبار ان شاغلى هذه الوظائف قد أشبعوا الى حد معقول حاجاتهم الفسيولوجية والحاجات الاجتماعية ومن ثم يركزون على اشباع حاجات الذات أو النفس ذات المستوى الأعلى ، هذا بالاضافة الى كونهم اكثر اهتماما بأعمالهم . لكن لا يمكننا القول بان عوامل مثل الأجر والأمن لاتعتبر عوامل محفزة للعمال الصناعيين او لصغار الموظفين الذين لم يحققوا اشباعا كافيا للحاجات ذات المستوى الأدنى . علاوة على ذلك فان تحفيز العاملين يرتكز فى الواقع على كلتا المجموعتين من العوامل المرتبطة بالعمل وتلك المرتبطة بالبيئة . وبمعنى آخر فان العمل الجيد فى بيئة غير جيدة لايكون بالضرورة اكثر تحفيزا من العمل غير الجيد فى بيئة جيدة . فمن الصعب أن تقبل فكرة امكانية تحفيز الموظف واستثارة قدراته من خلال ادائه لعمل جيد له قيمته وأهميته . لكن الأجر منخفض الى جانب كون القيادة أوتقراطية فضلا عن كون سياسات العمل والسياسات الادارية ضعيفة غير مناسبة . وهذا يؤكد لنا ان الرضاء Satisfaction يتحقق بدرجة عالية عندما تتوافر العوامل الجدية المرتبطة بالعمل ، وكذا المرتبطة بالبيئة المحيطة . على أن النظرية بصفة عامة لاتغفل اهمية العوامل البيئية ، ولكنها تركز على العوامل المرتبطة بالعمل وتسترعى نظر رجال الادارة الى ضرورة الاهتمام بهذه العوامل ، باعتبار أن العوامل البيئية ليست كافية لتحفيز العاملين ، وانما الأهم منها العوامل المرتبطة بالعمل ذاته باعتبار أن اهم ما يثير حماس الموظف هو أدائه لعمل جاد له اهميته ويثير لديه اهتمامات وتحديات عديدة . وبصفة عامة فان فهم سلوك وتصرفات الفرد يقتضى الدراسة المنطقية للفرد ولخلفيته Background بالاضافة الى دراسة حاجاته الأولية والاجتماعية والذاتية واهميتها النسبية فيما بينها بالنسبة للفرد موضع الدراسة وهذه مسئولية جهة الادارة .

الانسان الناضج :

يرى « ارجرز »(١) ان السلوك الناضج Mature behavior يتميز بخصائص عديدة اهمها النشاط المتزايد والاستقلال وادراك ومعرفة الذات أو النفس والرقابة عليها والطموح لشغل وظائف ذات مستوى اعلى واتساع الرؤية وبعد النظر وامتلاك اهتمامات اعمق والقدرة على التصرف بطرق مختلفة لاشباع الحاجات . ويكون هذا النضج جزءا من الشخصية الانسانية الكلية Personality

ويرى « ارجرز » ان السياسات والاجراءات بالمنشاة غالبا ما تكون غير قادرة على اجتذاب أو الاحتفاظ بالافراد الناضجين Mature people كذلك يرى « ماكريجور »(١) أن مداخل الادارة التقليدية تميل الى احباط حاجات ودوافع الأفراد الناضجين . كما يرى أن اساس هذه الادارة التقليدية يقوم على افتراضات غير صحيحة عن الشخصية الناضجة وهى الافتراضات التالية :

١ — ان الانسان العادى لديه كره فكرى أو غريزى Inherent dislike للعمل وهو يتجنبه كلما أمكنه ذلك .

٢ — نتيجة لهذه الخاصية الانسانية فى كره العمل ، فان معظم الناس يجب أن يرغموا Coerced على العمل وان يراقبوا ويوجهوا ويهددوا بالعقاب لجعلهم يبذلون جهدا كافيا نحو تحقيق أهداف المنشاة .

---

(1) Chris Argyris, Personality and Organization, New York, Harper & Row, 1957, p. 50.
Douglas McGregor, The Human Side of Enterprise, New York McGraw-Hill Book, 1960, pp. 33 - 34.

٣ — يفضل الانسان العادى أن يوجه ، ويرغب فى تجنب المسئولية ولديه طموح ضئيل وينشد الأمن فوق كل شىء .

ويشعر « ماكجريجور » ان هذا المدخل الادارى — والذى أطلق عليه « نظرية س » Theory X يرتكز على ان الشخص العادى ليس ناضجا ، كما هو وارد فى تعريف « ارجرز » السابق الاشارة اليه .

وقد وضع « ماكجريجور » نظرية جديدة على أساس نتائج البحث السيكولوجى والاجتماعى واطلق عليها « نظرية ص » Theory Y كتقدير منطقى اكبر لقدرات الأفراد(١) .

ويقوم جوهر النظرية الجديدة على الركائز التالية :

١ — ان استخدام المجهود البدنى والذهنى فى العمل شىء طبيعى تماما كاللعب أو الراحة . وهذا يدل على أن الانسان العادى لايكره العمل ، بل ان هذا العمل قد يكون مصدرا للرضا واشباع الحاجات ، ولذلك يقبله الانسان عن طيب خاطر كما انه قد يكون مصدرا للعقاب فيتجنبه كلما أمكنه ذلك .

٢ — ان الانسان سوف يستخدم التوجيه الذاتى Self Direction والرقابة الذاتية Self Control فى خدمة الأهداف التى يلتزم بها .

٣ — ان الالتزام بالأهداف يكون نتيجة للاثابة والمكافأة المرتبطة بالانجاز .

٤ — يتعلم الانسان العادى وتحت ظروف جيدة وصحيحة — ليس فقط ان يتقبل المسئولية بل ان ينشدها وان يسعى الى تحملها .

٥ — ان القدرة على اظهار واستخدام درجة عالية من التخيل والمهارة والابتكار فى حل المشكلات موزعة بين عدد كبير من الافراد ، وليست محصورة فى عدد قليل منهم .

٦ — فى ظل ظروف الحياة الصناعية الحديثة ، يستخدم جزء محدود فقط من الطاقات الذهنية للانسان العادى .

وواضح أن « ماكجريجور » يلقى على الادارة مسئولية توفير الظروف الصحيحة والملائمة لنمو الفرد وتصرفه تصرفا ناضجا . وبصفة عامة فان الافتراض الذى يكونه المدير عن الطبيعة البشرية سوف يؤثر على طريقته واسلوبه فى الادارة .

التحفيز الايجابى والتحفيز السلبى :

يمكننا أن نميز نوعين أساسيين من التحفيز ، هما التحفيز الايجابى Positive Motivation والتحفيز السلبى Negative Motivation ..

وتهدف الحوافز الايجابية الى رفع الكفاية الانتاجية وتحسين الأداء من خلال مدخل التشجيع والاثابة الذى يشجع الفرد على ان يسلك سلوكا معينا ترغبه الادارة وعن طريق توفير التقدير والكسب المادى والأدبى للأداء الجيد . هذا عكس الحال فى الحوافز السلبية التى تسعى الى التاثير فى سلوك العاملين من خلال مدخل العقاب والردع والتخويف ، اى من خلال العمل التاديبى .

والمشكلة الرئيسية هى تلك المتعلقة بمدى الأخذ بأى من اسلوبى التحفيز . فالمدير الذى يعتمد بصفة اساسية على اسلوب التخويف والعقاب . يعرف بأنه قائد سلبى Negative Leader أما المدير الذى يعتمد كلية على اسلوب التقدير والتشجيع فيعرف بانه قائد ايجابى Positive Leader لكن الامور لاتسير بمثل هذه البساطة فى التطبيق العملى . فليس هناك مدير لا يستخدم مطلقا اسلوب العقاب والردع . والاختيار الأساسى للتحفيز

---

(١) Ibid, pp. 47 - 48.

انمـــا يتأكد بالنتائج العملية لأسلوبى التحفيز الايجابى أو السلبى .

وبصفة عامة يوفر الحـــافز السلبى انتاجية اعلى فى المدى القصير لكن يصاحبها هبوط فى معنويات العاملين وما يعكسه ذلك من اعـــراض سلوكية سلبية يترتب عليها هبوط الانتاجية فى المدى الطويل .

أما الحافز الايجابى فانه يوفر روحا معنوية اعلى وانتاجية اقل فى المدى القصـــير لكن على المدى الطويل تزيد الانتاجية بدرجة كبيرة . وهذا يرجح كفة المدخل الايجابى فى التحفيز .

صور التحفيز الايجابى :

ان الحـــوافز بصفة عامة متعددة الجـــوانب والأبعاد ، لان الحاجات الانسانية متعددة هى الأخـــرى ولا يصلح حافز واحـــد لتحفيز كافة العاملين ، وانما تتعدد الحوافز وتتفاوت فى درجة فاعليتها ، وفقا لحـــالة كل فرد على حـــدة . والقيادة الادارية الفعالة هى التى تعلم ايا من صور التحفيز يجدر استخدامه فى كل موقف على حـــدة . وفيما يلى نبرز عـــددا من المحفزات الايجابية بنوعيها المادى والمعنوى .

١ ـــ اثارة العمـــل لاهتمـــامات العـــاملين Interests بمعنى أن يـــكون العمـــل متفقا مع قدرات القـــائم به ومهـــارته واســـتعداده وميوله .

٢ ـــ عدالة الأجـــر الاســـاسى وتحقيقـــه للاستقرار المادى والنفسى للعاملين .

٣ ـــ تحقيق الارتباط بين الأجر والعمل فى ضوء معدلات موضوعية للأداء . ومدخل التحفيز هنا ان يكون الاجر ذاته محفزا للأداء فى ضـــوء المعدلات النمطية للانجاز . ومن ثم يكافأ فقط من يتجاوز هذه المعدلات المقررة وليس من ادى عمله على الوجه المطلوب فحسب .

٤ ـــ التوســـع فى تطبيـــق انظمـــة الاجـــر التشجيعى على الأساس الفردى والجماعى التى يزداد بموجبها كسب العـــامل بطريقة مباشرة بزيادة انتاجيته .

٥ ـــ كفالة استقرار العـــاملين فى اعمالهم وضمان استمرار العمل ذاته .

٦ ـــ توفير حوافز مادية فردية أو جماعية ترتبط مباشرة بانتاجية العاملين مثل منح مكافآت تشجيعية أو علاواتاستثنائية للعاملين المتازين الذين يحققون الأهداف المنشودة أو الذين يؤدون اعمالا ممتازة فى نطاق زيادة الانتاج أو تحسين مستواه أو خفض تكلفته .

٧ ـــ من صـــور التحفيز المـــادى اشراك العاملين فى ارباح المنشأة ، بحيث يخصص لهم نصيب معين من الأرباح يوزع عليهـــم بنســـبة المساهمة الفعلية لكل منهم فى تحقيق الأهداف .

٨ ـــ من الأهمية بمكان ان يصاحب أسلوب التحفيز الجماعى أسلوب للتحفيز الفردى يكون له تأثير مباشر وتعود نتائجه على اشخاص بعينهم تعلق المنشأة ـــ أو المجتمع بصفة عامة ـــ اهمية على نتائج جهودهم .

٩ ـــ من صور التحفيز المعنوى توفير حوافز انتاج معنوية تتمثل فى توفير فرص الترتيبـــات الاستثنائية للعاملين المتازين أو منحهم شهادات تقدير أو الاشادة بهم أو ايفادهم فى بعثات أو غير ذلك من صور التقدير للعاملين الاكفاء ، والتى تشعرهم بما تعلقه المنشأة من اهمية على نتائج جهودهم . وتبدو اهمية الحوافز الادبية بصفة خاصة فى الوظائف الادارية حيث فى هذا المستوى تزداد الحاجة الى تأكيد شعور القائد الادارى بكيانه ، واهميته وهى عناصر مستمدة من طبيعة ومســـتوى الأداء الادارى وفعاليـــة تحقيـــق الأهـــداف .

١٠ ـــ ان توفـــير برامج الخـــدمات والمزايا الاضافية فى مختلف نواحيها الاجتماعية والصحية

وتلك المتصلة ببيئة العمل من حيث ظروف العمل وساعاته وبرامج الأمان وغيرها ، ليكفل رفع معنويات العاملين ويزيد من كفاءتهم الانتاجية .

١١ — من صور التحفيز المعنوى أيضا محاولة تخليص الشخص من متاعبه الشخصية وخاصة تلك المرتبطة بظروفه الاجتماعية خارج بيئة العمل وحياته الخاصة . ويرجع ذلك الى أن حياة الشخص بصفة عامة تكون بمثابة وحدة متكاملة .

١٢ — يعتبر اشراك العاملين فى ادارة المنشأة مدخلا للتحفيز المعنوى ، حيث تتاح للعاملين فرصة الاشتراك فى ادارة وسائل الانتاج والمساهمة بآرائهم وأفكارهم فى تخطيط مستقبل المنشأة وتوجيه حاضرها .

١٣ — من الحوافز غير المادية يبرز حافز الاشراف الجيد . ونعنى بذلك أسلوب الاشراف الديموقراطى الذى يوفر للعاملين الفرصة للابتكار ، ويتيح لهم حرية التعبير عن آرائهم وأفكارهم والذى يقدر أهمية الثناء على جهود العاملين فى الوقت المناسب والاعتراف بقدراتهم.

وكلمة أخيرة فى مجال الحوافز الايجابية ، وهى أن الأشخاص مختلفون فى مدى استجابتهم لهذه الحوافز العديدة التى أشرنا اليها . ودور الادارة هو أن تدرس حاجات المرؤوسين ودوافعهم . وفى ضوء ذلك يمكنها أن تختار أنسب أساليب التحفيز لأحداث السلوك المرغوب .

القسم الثانى
دراسات تحليلية لسياسات الحوافز فى القطاع العام بجمهورية مصر العربية

يحكم سياسات الحوافز فى القطاع العام بجمهوريةمصر العربية أساسا قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ وقانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ وملحقاتهما والقوانين المعدلة لهما .

والواقع أن السياسات التطبيقية للحوافز متشعبة فى مجالاتها . فهى قد ترتبط بنظام الأجور أو بنظام تقييم الوظائف أو بأنظمة العلاوات والمكافآت والبدلات والترقيات والمشاركة فى الأرباح والمشاركة فى الادارة والخدمات الاجتماعية وغيرها .

وسنحاول فيما يلى القاء الضوء على طبيعة وأبعاد أهم هذه السياسات وتحليها بهدف الوصول الى المؤشرات التى تكفل التخطيط السليم لأنظمة الحوافز وبما يكفل ازالة المعوقات التى تعوق تقدم وتطور القطاع العام وتحقيقه لمزيد من الانطلاق .

١ — جدول الأجور :

يخضع كافة العاملين بشركات القطاع العام للائحة موحدة للأجور أوردها نظام العاملين بالقطاع العام دون تفرقة بين طبيعة النشاط داخل وحدات هذا القطاع .

ولما كان نظام الأجور فى دول الاقتصاد المخطط — كما هو الحال فى ج. م. ع. — جزءا لا يتجزأ من عملية التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فانه يكون من المفيد عدم توحيد فئات الأجور على مستوى جميع المشروعات العامة . اذ من المفضل اختلاف فئات الأجور باختلاف قطاعات النشاط الاقتصادى وفقا لطبيعة نشاط كل قطاع وظروف العمل به ومستوى التأهيل والخبرة المطلوبة . فضلا عن أهمية القطاع بالنسبة للاقتصاد القومى . وتأخذ ألمانيا الديموقراطية(١) — على سبيل المثال — بهذا النظام حيث تختلف فئات وجداول الأجور

(1) Kurt Sack, Wages and Material Interest in Socialist Industry, I.N.P., U.A.R., Memo- No. 495, pp. 8 - 10.

باختلاف قطاعات النشاط الاقتصادى . فترتفع فئات الأجور فى قطاع الحديد والصلب وقطاع التعدين عنها فى قطاع تجارة الجملة ، وترتفع فئات الأجور فى الصناعات الكيماوية عنهـا فى الصناعات الغذائية ... وهكذا . من الأفضل اذن العدول عن سياسة فرض لائحة موحـدة تسرى على جميع العاملين فى مختلف القطاعات وتطبيق سياسة تعدد اللوائح الوظيفية بما يتفق مع اختلاف طبيعة وظروف العمل فى القطاعات المختلفة .

ويكفل النظام المقتـرح توزيع أفراد القـوى العاملة على القطاعات الاقتصادية فى ضـوء احتياجاتها الفعليـة ، حيث الفرصة متاحـة لاجتذاب الخبرات والمهارات المطلوبة الى جانب أن هذا النظام يمثل صورة من صـور التحفيز المادى الأساسية .

٢ ــ هيكل مستويات الأجور :

يتضمن هيكل الأجـور الذى أورده نظـام العاملين بالقطاع العام أربعة مستويات اساسية هى مستوى الادارة العليـا والمسـتوى الأول والمستوى الثانى والمستوى الثالث . ويضم كل من هذه المستويات عددا من الفئات المالية التى تبلغ فى مجموعها احدى عشرة فئة مالية .

والواقع أن فرض هذا العدد الكبير والموحد من الفئـات بصفة تحكمية على كافة شركات القطاع العـام بصرف النظر عن تفاوت طبيعة ومستويات واعباء الأعمال فى هذه الشركات ، الى جانب اشتراط الترقية الى وظائف الفئـة الأعلى مباشرة(١) قد يدفع البعض من الشركات الى خلق وظائف مصطنعة بغرض تكملة تسلسل هيكل الفئات الوارد بلائحة الأجور ، الأمر الذى يفقـد الهياكل التنظيمية والوظيفيـة صلاحيتها كمؤشر يعكس حقيقة الأعبـاء والمسئوليات . كذلك فان التعدد الزائد فى المستويات المـالية غالبا ما يؤدى الى تجاوز المستويات الطبيعيـة للوظائف والأعبـاء التى يمكن ان يشتمل عليها الهيكل الوظيفى .

وعلى ذلك يكون من الأجـدر تخفيض عدد الفئات المالية التى يتضمنها جدول الأجور الأمر الذى يسهم فى تسهيل اتمام الترقيات ، ويحد من كثرة اجرائها ويدعمها حيث تعكس هـذه الفئات المحدودة حينئذ مستويات وظيفية حقيقية تتفق والـواقع العملى لكل شركة فى ضـوء مجال نشاطها وحجم اعمالها وعدد المستويات الوظيفية بها وهو أمر يسهم فى استقرار الهياكل التنظيمية للمشروعات العامة ، وعدم تغييرها لأسـباب شخصية بهدف انشاء فئات جديدة تسمح بترقية عدد من العاملين . هذا الى جانب أن النظام المقترح يسـهم فى القضاء على مشاكل الرسوب الوظيفى للعاملين . كذلك سيخفف الى حد كبير حدة الصراع على الترقيات الصورية ، باعتبار أن الفئات المحدودة ستمثل فى حد ذاتها مستويات متدرجة من الصعوبة والمسئولية تتفق والواقع العملى .

٣ ــ النسبة بين الحدين الأدنى والأعلى للأجور

يبلغ الحد الادنى للأجور فى القطاع العام ١٤٤ (مائة وأربعة وأربعين) جنيها سنويا وهو بدء التعيين فى المستوى الثالث . ويبلغ الحد الأعلى للأجور ٢٠٠٠ (ألفين) جنيه سنويا وهو نهـاية الربط المـالى لمستوى الادارة العليا . وعلى ذلك تبلغ النسبة بين الحدين الادنى والأعلى حوالى ١ : ١٤ هذا مع عدم ادخال بدل التمثيل أو غيره من البدلات التى يتقاضاها رجال الادارة العليا فى النسـبة المشار اليها والتى بادخالها سيكون الحـدان الأدنى والأعلى للأجور اكثر تباينا من النسبة المذكورة . ويؤيد ذلك دراسة قام بها معهد التخطيط القومى اتضح منها أن النسبة بين ادنى واعلى الدخول فى القطاع العام فى ج. م. ع تبلغ ١ : ٢٥ (بتضمين مختلف

(١) طبقا للمادة ٨ من نظام العاملين بالقطاع العام .

البدلات التى يتقاضاها رجال الادارة العليا وبخلاف المزايا العينية التى يتمتع بها كثير من شاغلى وظائف الادارة العليا وما يعكسه ذلك من زيادة على الدخول الحقيقية التى تؤثر على النسبة المشار اليها بالزيادة)(١) .

والواقع أن هذه النسبة بين الحدين الأدنى والأعلى للأجور تبدو مرتفعة عنها فى بعض من الدول الاشتراكية . ففى يوجوسلافيا(٢) تتراوح النسبة ما بين ١ : ٤ ، ١ : ٨ فى اكبر المشروعات .

وفى المانيا الديموقراطية(٣) تبلغ حوالى : ١ : ٤ .

ولما كانت النسبة بين الحدين الادنى والأعلى للأجور تعتبر مؤشرا للعدالة الاجتماعية ، فانه يكون من الأوفق محاولة التقريب بين هذين الحدين بما يتفق مع سياسة الدولة الاشتراكية التى تقوم على تقريب الفوارق بين الطبقات ، ويقتضى ذلك :

(ا) اعادة النظر فى الحد الأدنى للأجور بحيث تعطى له نظرة اجتماعية بما يتفق مع مستوى المعيشة القائم ومع الأوضاع والظروف الاقتصادية . وأيضا بما نحصل معه على حد ادنى من الانتاجية فى ضوء معايير مقررة للأداء .

(ب) ضرورة ربط دخول رجال الادارة العليا بتحقيق مستويات معينة من الانجاز بما يتمشى مع أسلوب الادارة بالأهداف . وهذا أمر يقتضى معه اعادة النظر فى الأسلوب المطبق لتحديد أجور ومرتبات رؤساء مجالس ادارات الشركات حيث يرتبط اجر رئيس مجلس ادارة الشركة بمستوى تقييم الشركة التى عين بها لعوامل لا دخل له فيها(٤) ، الى جانب عدم وجود ضوابط ومعايير لاختيار القيادات الادارية او معايير واضحة للكفاءة الادارية تؤخذ فى الاعتبار عند توزيع رؤساء مجالس الادارة على الشركات ذات المستويات المختلفة والتى من البديهى تتطلب مستويات مختلفة من القدرات والمهارات الادارية .

وفى هذا المجال تجدر الاشارة الى أن اللائحة السابقة للعاملين بالقطاع العام(٥) كانت تأخذ بفكرة ربط دخول رجال الادارة العليا فى بعض جوانبها بتحقيق مستويات من الانجاز وذلك انها كانت تشترط صرف بدل التمثيل فى ضوء ما تحقق من اهداف فى ختام كل سنة مالية ، فى حين أن اللائحة الجديدة(٦) اغفلت هذا الشرط ومعنى ذلك أن بدل التمثيل الذى يمنح لكبار العاملين بالقطاع العام اصبح بمثابة حق مكتسب لهم بعد أن كان مربوطا بتحقيق اهداف معينة فى خطة الشركة . وبالتالى فقد هذا البدل قيمته التحفيزية . ولهذا يقترح اعادة النظر فى منح هذا البدل بحيث يرتبط منحه بتحقيق الشركة لأهدافها المخططة .

٤ — سياسة تقييم الوظائف :

رغم أن القوانين واللوائح التى تنظم شئون التوظيف بالقطاع العام قد اقرت منح الأجر على قدر العمل فى ضوء نظام موضوعى لتقييم الوظائف باعتبار أن معيار العمل هو المعيار السليم

---

(١) معهد التخطيط القومى ، بحث من حصر وتقدير الاحتياجات من العمالة بالقطاع العام ، الدراسة الاولية ، اعدها د. محمد عبد الفتاح منجى ، ابريل ١٩٧٥ ص ١٤١وما بعدها .

(٢) I.L.O. Workers' Management In Yugoslavia, Geneva, 1962, p. 129.

(٣) I.N.P., Memo. No. 821, Some remarks on wage forms and job evaluation in the G.D.R., Feb., 1968, p. 21.

(٤) اعتمد مجلس الوزراء فى اكتوبر ١٩٦٣ عددا من العوامل التى تؤخذ فى الاعتبار عند تحديد مستوى الشركة وبالتالى تحديد مستوى رئيس مجلس الادارة وهى عوامل :حجم الانتاج وحجم الاصول والاستثمارات وحجم القوى العاملة والقيمة المضافة وغيرها من العوامل .

(٥) مادة ٢٨ من نظام العاملين المقرر بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ وقرار رئيس الوزراء رقم ٢٧٦٠ لسنة ١٩٦٧ بشأن اسس وقواعد صرف بدل التمثيل بالقطاع العام .

(٦) مادة ٢١ من نظام العاملين المقرر بالقانون ٦١ لسنة ١٩٧١ .

والموضوعى فى معاملة الأفراد ، فان هذا المبدأ يبدو أنه غير ملتزم به تماما فى التطبيق العملى .

فقد صدرت قواعد الاصلاح الوظيفى(١) مؤيدة لمبدأ تسعير الشهادات الدراسية ومقررة لحق من يحمل مؤهلا معينا فى الحصول على فئة معينة ومرتب معين . ولو كان حصوله على المؤهل ، اثناء عمله فى وظيفة لا تستحق هذه الفئة ، ولو كان العمل الذى يؤديه لا صلة له بهذا المؤهل . وبديهى أن معاملة العاملين على اساس تسعير الشهادات يؤدى الى عدم وجود توازن بين الأجر وبين عبء العمل . ان الأساس السليم لتحديد فئات الوظائف هو ان تحدد الفئة للوظيفة وليس للموظف . وأن يكون ذلك بالقياس الى واجبات الوظيفة ومسئولياتها وشروط شغلها وليس بمراعاة المؤهلات الدراسية للموظف او طول مدة خدمته . أن تسعير الشهادات الدراسية يمثل عقبة كؤودا امام اجراء تنظيم للوظائف يقوم على أساس علمى سليم ، كما أن ضررها لايقتصر على الوظائف ذاتها وانما يمتد الى ايجاد روح من التشاحن والتنابذ بين مختلف طوائف العاملين.

على ان مناقشتنا هذه تحتم وقفة ضرورية امام نظام تقييم الوظائف الذى طبق فى شركات القطاع العام ، وتقييم هذا النظام فى ضوء مدى تحقيقه للأهداف التالية :

— تحقيقه لمبدأ الاجر على قدر العمل أى كفالة الصفة التحفيزية للأجر .

— كفالته لادارة مختلف جوانب شئون التوظف (الاختيار والتعيين والتدريب والترقية وغيرها) على أسس موضوعية قوامها العمل والمسئولية .

— قضائه على ظاهرة تسعير الشهادات الدراسية .

— دعم وتطوير ميزانيات الوظائف بالشركات.
— التخطيط السليم للعمالة .

٥ — سياسة منح البدلات :

اجاز نظام العاملين بالقطاع العام منح العاملين بدلات خاصة تقتضيها طبيعة العمل وبدل اقامة ، وكذلك البدلات المهنية بالفئات المقررة للعاملين المدنيين بالدولة(٢) .

وما نود التركيز عليه هنا هو أنه قد برزت فى الآونة الأخيرة ظاهرة اتجاه الدولة الى الاستجابة لمطالب بعض فئات العاملين بمنحها بدلات معينة الأمر الذى أدى الى مطالبة فئات اخرى بأنواع متعددة من البدلات . والواقع ان المبالغة فى منح البدلات دون نظام واضح ومحدد نابع من طبيعة العمل وظروفه تؤدى لامحالة الى شعور كثير من العاملين بالغبن يتساوى فى ذلك الذين لا يحصلون على هذه البدلات والذين يحصلون عليها اصلا . ولهذا يقترح اجراء مسح وظيفى شامل فى مختلف وحدات القطاع العام لتحديد الوظائف ألتى يتطلب الأمر تعويض شاغليها عن ظروف وطبيعة العمل بوظائفهم ، حتى يكون تقرير البدلات لوظائف وليس لطوائف من العاملين . وبهذا تتاكد الحكمة من منح البدلات باعتبارها حوافز ايجابية لمواجهة مقتضيات وظروف العمل وتتحقق العدالة فى منحها .

٦ — العلاوات التشجيعية :

اجيز لمجلس الادارة(٣) فى حدود الاعتمادات المخصصة بالميزانية منح علاوة استثنائية واحدة بفئة العلاوة الدورية للعامل اذا بذل جهدا خاصا يحقق ربحا او اقتصادا فى النفقات أو زيادة فى الانتاج . على ان المشرع قد قيد منح هذه العلاوة بفترة زمنية معينة ، وذلك بالنص على انه لا يجوز منح هذه العلاوة الا مرة واحدة كل

---

(١) الصادرة بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ الصادر بشأن تصحيح أوضاع العاملين .
(٢) مادة رقم ٢٠ من النظام .
(٣) بمقتضى المادة ٢٥ من نظام العاملين .

سنتين ، وبشرط الا يجاوز العدد الذى يمنح هذه العلاوة ١٠٪ من عدد العاملين .

والواقع ان هذا القيد قد يؤدى الى تثبيط جهود العاملين الممتازين فى السنة التالية للسنة التى منحوا فيها علاوة استثنائية مادامت جهودهم الممتازة فى هذه السنة لن يكون لها اثر تشجيعى يعود عليهم بالفائدة . الى جانب ذلك قد يفقد العاملون الممتازون حماستهم للعمل والانتاج اذا ما حرموا من العلاوة الاستثنائية لتجاوزهم النسبة المحددة بالقانون . ولذا يكون من الأجدى منح المكافآت التشجيعية والعلاوات الاستثنائية بصفة مطلقة ، دون ان يحدها قيود زمنية او عددية وحتى دون التقيد بوصول اجر الشخص الى نهاية ربط مستواه الوظيفى مادام لم يحدث تجاوز للنسبة بين اجمالى الأجور والانتاجية المحققة فى الوحدة الاقتصادية .

٧ — وضع الفرد المناسب فى المكان المناسب :

يبرز هذا المدخل التحفيزى اهمية الحاق الأفراد بالأعمال التى تثير اهتماماتهم وتتفق واستعدادهم وقدراتهم — وهذا ما اكده نظام العاملين بالقطاع العام فى نصه بأن يشترط فيمن يعين ان يكون مستوفيا لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها(١) وبديهى أن الالتزام بهذا المبدا لا يجب ان يكون عند التعيين لأول مرة فقط ، وانما يظل ملتزما به فى مختلف الأعمال التى يعهد بها الى العاملين بعد ذلك ، سواء عند الترقية أو النقل . والاخلال بهذا المبدأ يؤدى الى هبوط معنويات العاملين لاحساسهم بانهم الحقوا بأعمال غير متفقة مع قدراتهم وميولهم ، ومن ثم تنخفض انتاجيتهم .

ويبدو أن مدخل وضع الفرد المناسب فى المكان المناسب غير ملتزم به الى حد كبير فى القطاع العام ، وهذا ما أكدته احدى الدراسات(٢) التطبيقية التى أجريت على شركات القطاع العام للمطابقة ما بين الوظائف المعين من اجلها العامل مع تلك التى يشغلها وقت الدراسة ، باعتبار ان هناك شروطا دنيا يجب استيفاؤها قبل التعيين فى وظيفة ما ، وبحيث تضمن الى حد مقبول مطابقة مواصفات العاملين لمتطلبات هذه الاعمال. وقد اسفرت الدراسة عن أنه كثيرا ما يحدث بعد التعيين نقل العاملين الى اعمال اخرى تختلف كثيرا او قليلا مع طبيعة الاعمال المعينين من اجلها . وبديهى ان هذه الظاهرة تؤدى الى عدم ترشيد استخدام العمالة بما يكفل الحصول على انتاجية عالية مع خفض تكلفة الانتاج الى جانب توفير نفقات اعادة التدريب وغيرها من النفقات.

٨ — المشاركة فى الأرباح :

للعاملين بالشركات نصيب فى الأرباح التى يتقرر توزيعها(٣) . وفى ضوء القواعد الصادرة بتوزيع واستخدام نصيب العاملين فى الأرباح ، وكذا قواعد التوزيع النقدى على العاملين عن نصيبهم فى الأرباح(٤) يستحق العاملون ٢٥٪ من صافى الأرباح (بعد احتجاز مقابل الاحتياطى القانونى ، واحتياطى شراء سندات حكومية ، واحتياطى ارتفاع اسعار الأصول الثابتة ، مقابل التوزيع الأول للدولة والمساهمين وحصة الاشراف) . وتوزع نسبة الـ ٢٥٪ المشار اليها على اساس ١٠٪ خدمات اجتماعية مركزية للعاملين ، ٥٪ خدمات اجتماعية واسكان ١٠٪ توزيع نقدى . ويتم توزيع الحصة النقدية (١٠٪) اساس حساب متوسط الأجر النقدى فى اليوم لجميع العاملين بالوحدة الانتاجية ، ثم نسبة الحصة النقدية (قيمة التوزيع النقدى المعتمد) الى مجموع الأجور اليومية فينتج عدد الأيام التى يصرف أجرها للفرد بحد اقصى ٥٠ جنيها فى السنة . كذلك يجوز تخصيص نسبة من حصيلة فائض التوزيع النقدى لصرف مكافآت

---

(١) مادة ٣ فقرة ٧ من نظام العاملين .
(٢) دراسة معهد التخطيط القومى السابق الاشارة اليها ص ١٦٥ وما بعدها .
(٣) بمقتضى المادة ٥٩ من قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام .
(٤) بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٨٨٨ لسنة ١٩٧ وقرار رئيس الوزراء رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٩ .

للعاملين بالشركات التى تحقق خسائر لأسباب خارجة عن ارادتها . كما أنه يجوز استخدام جزء من فائض التوزيع النقدى فى حالة الشركات التى انخفضت أرباحها بنسبة أكبر من ١٠٪ عن ارباح السنة السابقة والتى يرى الوزير المختص زيادة التوزيع النقدى بها فى حدود التوزيع المعتمد للسنة المالية السابقة ، ويكون هذا التوزيع أكبر من قيمة الـ ١٠٪ المخصصة لاغراض التوزيع النقدى فى هذه الشركات .

والواقع أن تحديد نصيب العامل من الأرباح الموزعة فى صورة اجره الأساسى عن عدد من الأيام ، وهو اجر زمنى فى طبيعته ، يفقد هذا التوزيع صفته التحفيزية حيث يجب أن يتم توزيع الأرباح على أساس أكثر موضوعية ، وهو اساس الكفاية الانتاجية التى تعكسها المساهمة الحقيقية لكل من العاملين فى النتائج المحققة .

وبصفة عامة فان النظام المقرر لتوزيع الأرباح يقتضى دقة أنظمة المحاسبة المطبقة فى الشركات بما يكفل اظهار الأرباح التى تتحقق لظروف غير عادية ، حتى نضمن ان زيادة الارباح المحققة ترجع اساسا الى زيادة جهد العاملين وزيادة مساهمتهم الحقيقية فى النتائج المحققة ، وليست مجرد نتيجة فروق سعرية أى زيادات سعرية تطرأ على قيمة الانتاج ، أو نتيجة تقدم تكنولوجى بحت أو غير ذلك من اسباب لادخل للعاملين فيها . هذا بالاضافة الى أهمية احكام الرقابة على تحقيق الشركة لخسائر لظروف خارجة عن ارادتها أو تحقيقها لأرباح تقل عن ارباح العام السابق بنسبة أكبر من ١٠٪ ، وذلك بما يكفل وجود مبررات موضوعية تحتم صرف الأرباح وليس مجرد اعتبارات اجتماعية تفقد النظام صفته التحفيزية . كذلك يقتضى الأمر اعادة النظر فى المخصصات التحميلية التى تخصم من الأرباح المحققة للوصول الى صافى الربح ومنها على سبيل المثال مبلغ الـ ٥٠٪ الذى يحجز لمقابلة ارتفاع أسعار الأصول ، وهو مبلغ يعجز كثيرا عن ملاحقة الارتفاع السريع والمستمر فى اسعار الأصول الثابتة ، الامر الذى يخشى معه ضعف قدرة الشركة على تكوين احتياطيات راسمالية تتطلبها ظروف التنمية .

٩ — المشاركة فى الادارة :

اتيح للعاملين فى القطاع العام فى ج. م. ع فرصة كبيرة للاشتراك فى ادارة وسائل الانتاج وتخطيط مستقبل الشركة ، وذلك من خلال اشتراكهم فى عضوية مجلس ادارة الشركة عن طريق الانتخاب(١) .

والواقع أن هذا المدخل التحفيزى يحتاج الى تطوير وتنمية الوعى الادارى بدرجة اكبر بين أعضاء مجلس الادارة المنتخبين ، بما يضمن اضطلاعهم بمسئوليات هذا الدور القيادى الخطير بكفاءة وفاعلية ، وبما يضمن مشاركتهم الجدية والفعالة فى المجلس ، ويقضى على أى احتمال لاستئثار اعضاء مجلس الادارة المعينين بالسلطة وتصريف أمور الشركة .

ويؤكد هذه التوصية ما ورد باحدى الدراسات(٢) من ان ٦٩٪ من اجمالى العاملين بالقطاع العام بدون مؤهلات ، ونسبة كبيرة من هؤلاء أميون . كما تبلغ نسبة حاملى الشهادات الأقل من المتوسطة ٥ر٤٪ ونسبة حاملى الشهادات المتوسطة ١٩٪ وفوق المتوسطة ٦ر١٪ ونسبة الجامعيين ٤ر٥٪ ونسبة حاملى الشهادات العليا فوق الجامعية ٣ر٪ .

وهذه الاحصائية تؤكد ضرورة تنمية الوعى الادارى للأعضاء المنتخبين من خلال برامج تدريبية مكثفة لتعوض جزئيا النقص فى المستوى

---

(١) المادتان ٤٨ ، ٤٩ من قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ والمعدلتان بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ وكذلك القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن تحديد شروط واجراءات انتخاب ممثلى العمال فى مجلس الادارة .

(٢) دراسة معهد التخطيط القومى السابق الاشارة اليها ص ٨٣ وما بعدها .

التعليمى . ويقترح فى هذا الشأن ان تتولى وزارة القوى العاملة — بالاشتراك مع المؤسسات العلمية — تخطيط برامج خاصة لتدريب اعضاء مجلس الادارة المنتخبين للتعريف بأبعاد العملية الادارية ، ووظائفها والدور المطلوب منهم كأعضاء مجلس ادارة يمثلون مصالح الشركة اكثر من تمثيلهم لمصالح طائفية ، مع الالمام بجوانب التخطيط والتحليل المالى واساسيات التنظيم والرقابة وغيرها من الجوانب التى تدعم وتغنى تجربة المشاركة فى الادارة . وربما تكون الفائدة اكبر لو تقرر التحاق العامل بهذا البرنامج التدريبى واجتيازه بنجاح مقدما كشرط لترشيح نفسه لعضوية مجلس الادارة .

١٠ — اقتصاديات التحفيز :

بديهى ان نظام الحوافز المطبق لابد وأن يدر عائدا يفوق تكلفته . ويتحقق ذلك بتزايد الانتاجية الكلية بنسبة تفوق نسبة تزايد الأجور الكلية بما فيها الأجور النقدية ومشتملة على الحوافز النقدية والمزايا العينية وغيرها . على ان هذا المبدا يبدو انه لم يتحقق فى شركات القطاع العام مما يدل على عدم كفاءة وفاعلية تخطيط وادارة انظمة الأجور والحوافز فى القطاع العام فى ج. م. ع ويؤكد ذلك ما ورد بتقرير انجازات ونتائج اعمال قطاع الصناعة والثروة المعدنية عن عام ١٩٧٥ مقارنا بعام ١٩٧٤(١) حيث بلغ معدل الزيادة التى تحققت فى مجال الانتاج فى الشركات الصناعية بالأسعار الثابتة فى عام ١٩٧٥ بالمقارنة بعام ١٩٧٤ (١٠ ٪) فى حين بلغ معدل الزيادة التى تحققت فى مجال الأجور الكلية (شاملة للأجور الأصلية والاضافية والتشجيعية والمزايا العينية والتامنات الاجتماعية وغيرها) فى عام ١٩٧٥ بالمقارنة بعام ١٩٧٤ (٢٠ ٪) اى أن معدلات الزيادة فى الأجور الكلية بالشركات الصناعية تمثل ٢٠٠٪ من معدل الزيادة فى الانتاج مقوما باسعار السنة السابقة .

كذلك بلغ متوسط انتاجية الجنيه / اجر على مستوى جميع الشركات لجميع العاملين فى عام ١٩٧٥ (٧ر٢) جنيه مقابل ٧ر٧ جنيه فى عام ١٩٧٤ بنقص قدره ٥ر. جنيه .

وتجدر الاشارة الى ان ظاهرة ارتفاع معدلات الزيادة فى الأجور الكلية (شاملة للحوافز بأنواعها المختلفة) عن معدلات الزيادة فى الانتاج تكشفت ايضا عند عرض انجازات عام ١٩٧٤ بالمقارنة بعام ١٩٧٣(٢) حيث اتضح ان نسبة الزيادة فى الانتاج عام ١٩٧٤ بالمقارنة لعام ١٩٧٣ على مستوى القطاع بلغت ٣٪ بالأسعار الثابتة فى حين بلغت نسبة الزيادة فى الأجور الكلية عن نفس الفترة ٩٪ . اى ان معدلات الزيادة فى الأجور الكلية على مستوى القطاع تمثل ٣٠٠٪ من معدلات الزيادة فى الانتاج .

والواقع أن هذه الظاهرة اللافتة للنظر تتطلب منا الحيطة ، وعدم تقرير أى زيادات فى الأجور او الحوافز مالم تكن تقابلها زيادات مناسبة فى معدلات الانتاج ، حتى لا تصبح تعويضات العاملين مجرد اعباء لا يقابلها عائد مناسب . ونحن نؤكد هذا القول بمناسبة صدور نظام المكافآت التشجيعية الجماعية للعاملين بالوحدات الاقتصادية(٣) والذى يستلزم وجود ضوابط ، ومقاييس موضوعية دقيقة تكفل التأكد من تحقيق الأهداف المخططة وزيادة الانتاجية بصفة عامة .

ونعود مرة اخرى الى التاكيد على اهمية تخطيط انظمة الحوافز بانواعها وصورهاالمختلفة

---

(١) تقرير أصدرته وزارة الصناعة والثروة المعدنية— الجزء الاول — اغسطس ١٩٧٦ ص ٤٤ وما بعدها .

(٢) تقرير وزارة الصناعة والتعدين من انجازات ونتائجاعمال قطاع الصناعة والتعدين من عام ١٩٧٤ . الجزء الاول — يونيو ١٩٧٥ ص ٥٢ وما بعدها .

(٣) هذا النظام اعتمده السيد رئيس الوزراء فى١٩٧٥/٧/٢٠ . وتفاصيل هذا النظام وردت بتقرير وزارة الصناعة الاول ١٩٧٦ — ص ٦٦ وما بعدها .

المطبقة فى شركات القطاع العام ، وذلك فى ضوء الاسس العامة التالية :

ا ـ من الاهمية بمكان ربط الاجر بالانتاج بما يحقق العدالة وتكافؤ الفرص فىمعاملة العاملين وان يستند ذلك الى تخطيط سليم لانظمة الحوافز والأجور بزيادات مماثلة فى الانتاجية تفاديا لحدوث أى آثار تضخمية تضر بالاقتصاد القومى .

ومن الاهمية بمكان استخدام الاجور كحافز على زيادة الانتاجية . كذلك ينبغى وجود تكامل بين سياسات الاجور والحوافز وسياسةتخطيط العمالة على المستوى القومى وعلى مستوى الشركة .

ب ـ تعتبر سياسات الحوافز مدخلا لرفع معنويات العاملين بهدف رفع كفايتهم الانتاجية الى جانب خلق روح الجماعة والولاء للمشروع .

جـ ـ ينبغى تصميم نظام الحوافز فى ضوء اعتبارات اساسية تجمع ما بين دراسة حاجات ورغبات ودوافع العاملين ، ودراسة ظروف العمل والانتاج بالشركة واهدافها المخططة ، وكذا دراسة الظروف الاقتصادية على المستوى القومى وكذا الاهداف القومية المتمثلة فى زيادة الدخل القومى ودعم التنمية الاقتصادية .

د ـ يراعى اختلاف انظمة الحوافز باختلاف مستويات العاملين وانشطتهم وطبيعة اعمالهم كذلك ففى مجال المحاسبة على الحوافز ينبغى الا تتم المحاسبة على اساس الاجور الاساسية وانما على اساس الجهد المبذول . ومن ثم يجب التفرقة بين فئات العاملين بقدر مشاركتهم فى تحقيق الاهداف المنشودة .

هـ ـ يجب أن يتضمن نظام الحوافز المطبق فى الشركة تحديدا لمعدلات الاداء التى ينبغى تجاوزها لاستحقاق الحافز . وينبغى ان تحدد هذه المعدلات على اساس علمى دقيق .

وفى تحديد هذه المعدلات ينبغى ان يؤخذ فى الاعتبارمختلف الظروف القائمة ، سواء الداخلية او الخارجية والتى يحتمل ان يكون لها تاثير على الانتاجية . كذلك يجب تطبيق مقاييس علمية لقياس اداء العاملين فى مختلف المواقع .

و ـ ان تشجيع الحافز الجماعى لا يجب ان يضحى بتشجيع الحافز الفردى على اساس الجهد المبذول .

ز ـ لا يجب التركيز على الحوافز المادية وحدها ، وانما يجب ان تمتد ابعاد التحفيز لتشمل الحوافز المعنوية فى مختلف صورها .

ح ـ ان الاهتمام بالتحفيز الايجابى لا يعنى اهمال التحفيز السلبى فى صورة عقوباترادعة حيثما كان ذلك متطلبا لمقاومة ظواهرالانحراف والتسيب والسلبية والاهمال والتقصير .

ط ـ يجب ان يجرى تقييم دورى لنظام الحوافز فى الشركة لدراسة مدى كفاءته الاقتصادية فى ضوء العائد منه فى صورة :

ـ زيادة وتطوير الانتاج .

ـ تحسين جودة الانتاج او تحسين الاداء بصفة عامة .

ـ خفض تكلفة الانتاج كنتيجة مباشرة للجهد المبذول ، مما يترتب عليه معدل استهلاك الوقود ولوازم التشغيل ومعدل استهلاك قطع الغيار وخفض وقت الاعطال ومعدلات الحوادث والقضاء على الفاقد والضائع . ويتطلب ذلك وجود انظمة دقيقة لحسابات التكاليف .

ـ ترشيد استخدام عوامل الانتاج .

ـ تحقيق ارباح نتيجة جهد العاملين .

ـ تخفيض وقت الانتاج بمعدل معين . او غير ذلك من الصور .

ى ـ يجب الاهتمام بتخطيط الانتاج ، حيث ان وضع خطط انتاجية سليمة توضح المعايير العامة والتفصيلية المستهدفة يعاون فى تنفيذ سياسة سليمة للحوافز ترتبط بالانتاج .

حول استراتيجية العمل المصرفي في مصر
وسائل دعم إمكانيات البنوك لدفع عمليات التنمية

د. ابراهيم مختار ابراهيم

في كلمات محددة تناول رئيس الجمهورية في اجتماعه بقيادات العمل الاقتصادى في ١٠ يوليه ١٩٧٦ مشاكلنا الاقتصادية ، وابعاد التحرك المطلوب لاعادة بناء الاقتصاد المصرى، وعلاج العجز في ميزان المدفوعات ، واستثمار المقومات التى تتميز بها القاهرة والتى يمكن ان تجعل منها مركزا ماليا متقدما ، مؤكدا على الدور الذى يمكن ان تقوم به البنوك لدفع مشروعات الانفتاح الاقتصادى والمشاركة في تحقيق التنمية .

وتتناول هذه الدراسة وسائل تطوير البنوك المصرية التى يراها الباحث محققه لانطلاقها في مجال تجميع وتعبئة الاموال ، وفي تقديم الخدمات المصرفية لكافة القطاعات الاقتصادية بالمستوى المطلوب من حيث سرعة الانجاز والوفاء بالاحتياجات ، بما يرجى من ورائه الاسراع في اعادة البناء وتحقيق الرفاهية للمجتمع .

ابراهيم مختار ابراهيم

نائب المدير العام للشئون المالية بالبنك المركزى

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان « بنوك الاستثمار ودورها في النمو الاقتصادى » نشر في عدد ابريل ٧٦ العدد الرابع — المجلد الثامن

المتطلبات التمويلية للتنمية ومساهمة البنوك في تدبيرها :

تحمل الاقتصاد القومى الآثار التى ترتبت على اعطاء الأولوية لنفقات الحرب(١) ، وتأجيل الكثير من النفقات الاستثمارية ، حتى انتهت حرب اكتوبر ١٩٧٣ بنصر عسكرى وسط مجموعة من الصعاب في مقدمتها الالتزامات التى تخلفت عن تروض التسليح والمحافظة على القوة العسكرية،

(١) أشار وزير المالية في بيانه أمام مجلس الشعب اليان نفقات الحرب والدفاع وما ارتبط بها من خسائر بلغت نحو ١٦ مليون جنيه مصرى خلال الفترة من يونية ١٩٦٧ الى نهاية ديسمبر ١٩٧٥

وكبر حجم مطلوبات الجهاز المصرفى من الحكومة ، وازدياد حجم العجز فى ميزان المدفوعات ، وصعود معدل التضخم ، وحاجة معظم المرافق الى التطوير .

وبعد فترة انتقالية قصيرة بدأت البلاد اعتبارا من عام ١٩٧٦ تنفيذ خطة خمسية قدر الاستثمار فيها بحوالى ٢٠ بليون دولار ، تقوم على اعطاء الأولوية لمشروعات البنية الأساسية،ثم الصناعات التصديرية ، فالصناعات التى تعتمد على الخامات المحلية وتوفر فرص العمالة ، ومن المأمول ان تحصل البلاد على تمويل خارجى ، خاصة من المنطقة العربية ، فى شكل معونات وقروض طويلة الأجل واستثمارات حكومية وخاصة فى حدود ٥ر١٢ بليون دولار ، وأن تزداد المدخرات المحلية لترتفع نسبتها من اجمالى الناتج المحلى الى ١٥٪ فتوفر ٥ر٧ بليون دولار .

ومن الطبيعى أن تلقى مشاكل مصر اهتماما خاصا من الدول العربية المنتجة للبترول ، فقد اعلنت السعودية والكويت وأبو ظبى وقطر عن استعدادها لتزويدها بدعم مالى عاجل بحوالى ٧٥٠ مليون دولار ، وعن المساهمة فى انشاء صندوق لدعم الاقتصاد المصرى . كما أن هناك أمام مصر امكانية الاقتراض من الصناديق التى ظهرت مؤخرا وهى صندوق النقد العربى(١) ، وصندوق الأوبيك الذى ينتظر أن يقدم للدول النامية قروضا فى حدود ٧٠٠ مليون دولار بدون فائدة، وصندوق (The trust fund) ، هذابالاضافة الى القروض التى تسعى مصر للحصول عليها من صناديق التنمية الأخرى مثل الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى ، والصندوق الكويتى للتنمية الاقتصادية وصندوق أبو ظبى للانماء الاقتصادى العربى ، وصندوق التنمية السعودى ، والبنك الاسلامى للتنمية .

ولما كان الاعتماد على المصادر السابقة للتمويل لا يكفى لمواجهة احتياجات الاقتصاد المصرى ، فقد بات من الضرورى أن تعمل مصر على اجتذاب رؤوس الأموال استنادا الى اقتصاديات السوق . ومن هذا المنطلق صدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الذى فتح مجالات الاستثمار أمام العرب والاجانب ، وقدم ضمانات جدية لهم ضد مخاطر التاميم والمصادرة ، مقررا اعفاءات ومزايا ضريبية مشجعة على انشاء المشروعات فى مصر . كما تعمل السلطات جاهدة لتطوير النظم الادارية لرفعمستوى الأداء والقضاء على التعقيدات المكتبية ومواطن الاختناقات بما يهيىء المناخ لقيام تلك المشروعات ونجاحها .

وغنى عنالبيان ان نؤكد على ما يمكن انتضطلع به البنوك فى مجال تجميع الأموال من الأسواق ، وذلك عن طريق قبول الودائع بانواعها،والحصول على القروض وضمان القروض المقدمة من اجهزة تمويلية اخرى والمشاركة فى مجموعات التمويل ، والمساهمة فى تاسيس وتطوير المشروعات،واعداد دراسات الاستثمار والجدوى وتقييم المشروعات، وتقديم الخدمات الاستثمارية المتعددة ، والاشراف على الاصدارات الجديدة للأسهم والسندات والترويج لها ، وتمويل عمليات التجارة الخارجية وذلك عن طريق تقديم التسهيلات الائتمانية للمستوردين ، ومنح تمويلات مقدمة للمصدرين ، وضمان التسهيلات اللازمة لتلك العمليات .

ولاهميةهذا الدور الكبير سمح قانون الاستثمار رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ لرأس المال العربى ،والأجنبى بأن يكون مع راس المال المحلى بنوكا تجارية مشتركة تقوم بعمليات بالعملة المحلية والعملات الأجنبية وقد بلغ عدد هذه البنوك ثلاثة . كما أجاز تكوين بنوك استثمار وبنوك أعمال يقتصر نشاطها

---

(١) انشأته الدول العربية برأسمال قدره ٧٥٠ مليون وحدة سحب خاصة — لتحقيق عدة أغراض من بينها تقديم قروض قصيرة الاجل لتصحيح اختلال موازين المدفوعات فىالدول الاعضاء .

(٢) انشاء صندوق النقد الدولى من فائض مبيعات الذهب لتقديم دعم اضافى للدول التى تعانى من خلل فى موازين مدفوعاتها .

على العمليات التى تتم بالعملات الحرة وذلك فى شكل مشروعات مشتركة او مملوكة بالكامل لرأس المال العربى او الأجنبى ، وقد تأسس من هذه البنوك بنكان بالاشتراك مع رأس المال المحلى ، واثنا عشر فرعا لبنوك خارجية . ووفقا لنظام المناطق الحرة رخص بفتح فرع لبنك اجنبى[1] . وذلك بخلاف العديد من مكاتب تمثيل البنوك التى تم انشاؤه فى الحقبة الأخيرة .

ويعكس الاقبال على ارتياد مجال العمل المصرفى من جانب المستثمرين ثقة المؤسسات المالية فى الخارج فى جدية ما اتخذته مصر من اجراءات لتطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادى فضلا عن الاطمئنان الى فرص ومستقبل الأعمال بها .. كمايشكل قيام هذه البنوك فى حد ذاته عنصرضمان وثقة للمستثمرين والشركات الخارجية التىتربطها عادة صلات وثيقة بالأجهزة المصرفية ، وهومايمهد الطريق لقيامها بالمشروعات التى تحتاج اليها البلاد .

تعديلات اساسية فى التشريعات المصرفية :

ورغبة فى تهيئة مناخ العمل امام البنوك المصرية للانطلاق فى ظل هذه المتغيرات ، ومع التطورات التى حدثت فى هيكل البنوك وتلك المنتظر حدوثها ، بدا من الضرورى اجراء التعديلات اللازمة فى التشريعات المصرفية القائمة حتى يمكن للبنوك المصرية أن تتنافس مع البنوك الأجنبية فى القيام بالدور المطلوب نحو تجميع وتعبئة الاموال وخدمة المستثمرين والمشاركةالجادة فى البناء الاقتصادى.

وفى هذا الشأن صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٦٦٣ لسنة ١٩٧٥ فنص على الغاء القرار الجمهورى رقم ٢٤٢٢ لسنة ١٩٧١ الذى كان قد صدر لتحديد اختصاصات وحدات الجهاز المصرفى، ومن ثم اصبحت البنوك حرة فى مزاولة كافة انواع العمليات والانشطة المصرفية لمختلف القطاعات ، كما صدر القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ محققا عدة أهداف من اهمها :

ـــ تخويل البنك المركزى كافة السلطاتلتنظيم السياسة النقدية والمصرفية والاشراف علىتنفيذها وفقا للخطط المقررة ، وبسط اشرافه ورقابته على فروع البنوك الأجنبية الى جانب بنوك القطاع العام .

ـــ استحداث انواع جديدة من البنوك للعمل فى مصر تمشيا مع متطلبات سياسة الانفتاح الاقتصادى ، وذلك بالتنسيق مع قانون استثمار المال العربى والأجنبى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٥ .

ـــ كفالة المزيد من الحرية للبنوك المصرية فى ممارسة نشاطها ، وفتح مجالات العمل امامها فى تجميع المدخرات والقيام بمختلف الوان التمويل المحلى والخارجى،والمشاركة فىانشاء المشروعات وشركات الاستثمار بما يسمح لها بالاسهام فى تنفيذ سياسة الانفتاح الاقتصادى .

ـــ تمكين البنوك من الحصول على المستلزمات الانتاجية وتنفيذ الاستثمارات اللازمة لأغراضها دون التقيد بالنظم المقررة فى الحكومة والقطاعالعام او قواعد الاستيراد .

ـــ استثناء العاملين فى الجهاز المصرفى من احكام قوانين العاملين فى الدولة وفى القطاع العام، بحيث يكون لهم لائحة خاصة للاجور والحوافز وبدلات السفر تتفق مع طبيعة العمل فى هذا القطاع .

نحو تعديل مسار البنوك لتحقيق الانطلاق :

اذا كانت البنوك المصرية قد كمشت يدها لسنوات طويلة عن القيام بدورها الطبيعى فى المساهمة فى تغطية رؤوس اموال المشروعات او المشاركة فى تاسيسها او تقديم القروض للتمويل الاستثمارى وذلك على اساس ان كافة صور التمويل المشار اليها تتم بالنسبة لوحدات القطاع العام عن طريق الموازنة العامة للدولة بحيث

---

(١) بيان البنوك المسجلة لدى البنك المركزى المصرى فى ٣١ اغسطس ١٩٧٦

اقتصر دور البنوك تبعا لذلك على تغطية احتياجات التمويل الجارى فقط ، فان هذه المفاهيم تغيرت الى حد كبير فى ضوء سياسة الانفتاح الاقتصادى، والمطالب الطموحة للنمو الاقتصادى وما يستتبعها من الحاجة الى الاعتماد على جهود البنوك فى اجتذاب الأموال من الخارج وفقا لأوضاع اقتصاديات السوق ، والاشتراك فى اقامة المشروعات مع المستثمرين العرب والأجانب ، والوفاء بالخدمات المصرفية لتلبية الاحتياجات المتطورة فى مختلف ميادين النشاط الاقتصادى .

وتحقيقا لهذه الأهداف لابد أن تهيىء البنوك نفسها للتعامل مع الأسواق المالية العالمية والمستثمرين ، ونجاحها فى رسالتها يرتهن بالتنظيم السليم والادارة الناجحة . والتنظيم السلم قوامه تقسيم العمل وتوزيعه بما يحقق الدقة والانسياب، وشغل الوظائف بالعناصر البشرية القادرة على تحمل مسئولياتها ، وتبسيط انظمة العمل ، مع الاستفادة من استخدام الأجهزة الالكترونية. هذا بالاضافة الى اهمية وضع نظم مناسبة للأجور والحوافز لضمان رفع الكفاية الانتاجية للعاملين ، واستقرار العمالة ، والعناية بالتدريب لاعداد الكوادر المصرفية القادرة على القيام بعمليات الاستثمار والتمويل .

ولا يجب اغفال اهمية الارتقاء بمستوى الأداء الادارى وتوفير القادة الاداريين المؤهلين علميا وعمليا لممارسة مهام وظائفهم بكفاءة واقتدار .

تطوير اجراءات العمل فى البنوك :

لاشك ان تنوع عمليات البنوك وامتداد خدماتها الى الاعداد الهائلة من جماهير المتعاملين فى الداخل والخارج ، فضلا عن اعتبارات المنافسة التى أوجدتها البنوك المشتركة وفروع البنوك الأجنبية لابد وأن يدفع البنوك المصرية الى اعادة النظر فى أساليب ونظم العمل سعيا وراء تحسين مستوى الأداء وتخفيض التكلفة واشباع احتياجات المتعاملين وتحقيق دقة الانجاز ومرونة التنفيذ دون اخلال بضوابط المحافظة على سلامة الموجودات والقيم المالية ، وهى جميعها من أسباب تنمية الثقة التى يرتكز على توافرها نجاح البنوك واطراد نشاطها .

ولا يخفى فى مجال التنظيم اهمية وجود دليل للعاملين يوضح اجراءات العمل فى ادارات البنك واقسامه ، ومثل هذا الدليل يفيد منه قدماء العاملين عندما يرغبون فى التاكد من احدى خطوات العمل ويفيد بصفة خاصة المبتدئين لأنه يوضح لهم صورة كاملة لما ينبغى أن يكون عليه تتابع سير العمل فى كل وحدة داخل البنك . وترفق بهذا الدليل عادة نماذج من الاستمارات والأوراق والمستندات التى يتم العمل بها ويكون ذلك فى الأعمال النمطية . ومما لايحتاج الى ايضاح اهمية مراجعة دليل العمل وتعديله بهدف تحسين الخدمة واختصار الاجراءات وتيسير انسيابها الى طالبيها .

وبالنظر الى تشعب العمليات المصرفية وتداخلها وما يتطلبه احكام الرقابة والضبط من امساك العديد من السجلات واثبات مراحل انجازها أولا بأول فان الاستعانة بالأجهزة الالكترونية المتطورة تحقق مزايا السرعة والدقة واستخراج العديد من المخرجات المفيدة . واذا كانت بعض البنوك المصرية تستعين فى الوقت الحالى بخدمات مثل هذه الأجهزة فان ذلك ما زال يتم بقدر محدود . ويتطلب الأمر المزيد من العناية بدراسة هذا الموضوع والاستعانة ببيوت الخبرة المتخصصة لوضع الخطط المناسبة للتوسع فى الاستفادة من خدماتها ، ولا تخفى الأهمية الكبرى للتدريب على هذه الأجهزة سواء فيما يتعلق بادارتها وتصميم البرامج المختلفة وذلك ضمانا لسلامة تشغيلها والاستفادة منها على النحو المستهدف .

وفى مجال تنظيم البنوك يجب الا ننسى اهمية توفير أماكن العمل المناسبة . ونقصد بذلك حسن اختيار هذه الأماكن واعدادها بما يكفل توافر الاضاءة والتهوية وسهولة الحركة وحسن استقبال العملاء وراحتهم ، واحتياطيات الأمن والمحافظة

على القيم المالية . وان يراعى فى التنظيم ضمان انسياب الاعمال والمستندات بين الادارات التى تؤدى الخدمات المتكاملة تحقيقا لسرعة الانجاز ونقص التكلفة ، وهى مشكلة تواجهها حالياالبنوك المصرية حاليا نتيجة لاعتبارات متعددة فى مقدمتها القيود التى فرضت عليها فى السنوات السابقة وكبلت حريتها فى القيام بالانشاءات الراسمالية من ابنية وتجهيزات حديثة .

تنمية الخبرات المصرفية :

بذلت البنوك المصرية فى السنوات الاخيرة الجهود لتدريب العاملين واتخذ ذلك صورا مختلفة منها اقامة مراكز التدريب والاستفادة من المنح التدريبية المقدمة من المنظمات والمؤسسات الدولية والمصارف الأجنبية .

ورغم ذلك الاهتمام فما زال هناك بعضجوانب القصور فى أنشطة التدريب المتاحة حاليا تقلل من فاعليتها فى تحقيق الأهداف المرجوة وذلك لاسباب عدة منها :

١ — عدم وضوح الاحتياجات التدريبية نتيجة القصور فى تحديد القدر المتطلب تزويد المتدربين به من المعلوماتوالمهارات والخبرة اللازمةلاحداث التغيير المطلوب لرفع الكفاية . والتعرف على هذه الاحتياجات يتطلب توافر توصيف دقيق للوظائف التى سيشغلها المتدربون ليتسنى تحديد المستوى المطلوب رفع المتدرب اليه ليباشر اختصاصاتها وواجباتها .

٢ — القصور فى تخطيط المناهج ، فنقل مناهج تدريبية مطبقة فى مجتمعات اخرى قد لا يحقق الهدف اذا لم يتمالربط بين التدريب والبيئة والواقع العملى ، مع ملاحقة تطور الاحتياجات أولا بأول .

٣ — لا تتوافر احيانا المقومات اللازمة فى المسئولين عن التدريب سواء من ناحية الخبرة او القدرة على نقل وتوصيل المعلومات الى المتدربين .

٤ — لا تتحقق فى حالات كثيرة المواءمة بين الاساليب المستخدمة فى التدريب واحتياجات المتدربين ومستوياتهم الوظيفية ، خاصة وان اساليب التدريب متعددة الصور .

ومما لاشك فيه أن التدريب الناجح هو الذى يستخدم الأسلوب الذى يحقق مساهمة المتدربين فى أقصى درجاته ، دون الاعتماد على الأسلوب التعليمى حيث يجتمع المتدربون للاستماع الى محاضرة تلقى عليهم من مدرب يركز اهتمامه فى المقام الاول على الموضوع دون الفرد المستمع .

٥ — عدم توافر وسائل الايضاح المساعدة على تفهم النواحى التى يتم التدريب عليها ، وكذا عدم وجود دليليساعد المدرب على القيامبدورهالمطلوب فى عملية التدريب .

٦ — صعوبة تقييم التدريب التقييم الصحيح والاطمئنان الى نتائجه خاصة اذا عاد المتدربون الى ممارسة أعمال لا تتناسب مع ما تم تدريبهم عليها،أو لميعطوا الفرصة من رؤسائهم لاستخدام أو تطبيق ما دربوا عليه .

٧ — لا توفر بعض برامج التدريب حوافز فعالة للمتدربين مما يضعف من اقبالهم عليها ، فالمتدرب لا يبغى التدريب لمجرد التنمية الشخصية فحسب ، وانما يأمل من ورائه تحقيق تقدم اكبر واكتساب الحوافز المادية والأدبية التى تبعث على التنافس فى التحصيل .

ولهذا تبدو أهمية الاهتمام بوضع برامجتدريبية من مستويات متتابعة تراكمية يراعى فى تنفيذها توفير مقومات النجاح التى اشرنا اليها ، وذلك الى جانب تنفيذ برامج تخصصية لاعداد الخبرات المناسبة التى تحتاج اليها البنوك المصرية فى مجال العمليات المالية والاستثمارية ذات الطابع الدولى تركز على دراسة الأسواق المالية العالمية وشرح نواحى الاستثمار المختلفة فى الودائع بالعملات الأجنبية وشهادات الايداع وفى الاستثمارات العقارية ، ودور المصارف فى دراسة المشروعات وتكوين مجموعات التمويل . وتنفيذ مثل هذه البرامج يتطلب الاعداد الدقيق ، وحسن اختيار العناصر المطلوب تدريبها ، وتدبير الخبرات التى

يمكن أن تقوم بالتدريب على نحويوائم بين النواحى النظرية والنواحى العملية ، كما قد يكون من المفيد الاستعانة بخبرات تدريبية دولية لهذا الغرض .

السلوك المطلوب من القيادات الادارية :

اذا كانت الادارة امانة يضعها المجتمع فى رقاب المديرين ، فهى كذلك قيادة ومسئولية تضع على عاتق المدير ان يكون دائما قدوة لمن يعملون معه ، فعليه واجب تدريبهم وتأهيلهم لأخذ اماكنهم تدريجيا فى صفوف القيادة الادارية بعد استكمال نضجهم ، وهو ما يعاون على سد العجز الذى تعانيه البنوك المصرية فى الاحتياطى المدخر لشغل الوظائف القيادية فى المستقبل .

والادارة الناجحة يجب أن تستند فى قراراتها الى التناقش والتفاهم والوصول الى الاقتناع قبل اتخاذ القرار أو التصرف ، ولا ينقص ذلك بطبيعة الحال من حرية الادارة فى حركتها أو من حقها فى اتخاذ القرار أو التصرف . فالاستقلال بالقرار ضار لأنه يحجب الصورة العامة عمن تعنيهم ويفصلهم عن محيط عملهم ، ويجعلهم لا يتبينون بوضوح الطريق المطلوب أن يسيروا فيه نحو تحقيق الأهداف المطلوبة .

واذا كانت الادارة الرشيدة تعتمد على النقاش قبل اصدار القرار فانه من المفيد كذلك الأخذ بقاعدة التفويض فى الأحوال التى يبدو فيها فائدة وفاعلية اتخاذ القرار فى اقرب نقطة من منبع الحاجة اليه .

ولاشك ان من مقومات نجاح الادارة ايجاد الوسائل المناسبة لضمان سهولة ووضوح وصول التعليمات والأوامر الادارية من أعلى لأدنى ، وسهولة وصول البيانات من مختلف مواقع التنفيذ الى الادارة العليا . واذ نلاحظ عادة سرعة وسهولة نقل التعليمات الادارية نجد أن المعلومات التى ترغب المستويات الدنيا فى توصيلها الى الادارة العليا قلما تجد الوسيلة للوصول الى عملها .

الادارة بالأهداف :

لاشك أن الأخذ بنظام الادارة بالأهداف يحقق عدة مزايا لعل اهمها وضوح الرؤية فى الأهداف المطلوب الوصول اليها ، والاهتمام بربط الانفاق بالنتائج المتوقعة ، ووجود الحافز لدى المديرين العاملين لزيادة الانتاجية وتحسين مستوى الأداء وتقليل التكلفة ، وتوافر روح التعاون فيما بينهم للتغلب على المشاكل وتخطى العقبات لانهم يدركون انهم سيتأثرون نتيجة عدم تحقيق الأهداف ، كما سيحقق دعم الرقابة الذاتية حيث يصبح الالتزام الذاتى اقوى مصدر للرقابة واكثر فاعلية من رقابة الأجهزة الخارجية .

ولذلك يجب أن تعنى البنوك بوضع الأهداف التى تعمل لتحقيقها فى ضوء الامكانيات المالية والبشرية المتاحة ، مع تقرير المعايير الخاصة بالرقابة ومتابعة الأهداف .

وللوصول الى تحديد هذه الأهداف يجب توافر بيانات ومعلومات كافية عن :

١ — تحليل الموقف الحالى للبنك وادائه خلال السنوات الخمس الماضية بالمقارنة مع البنوك المنافسة .

٢ — مراجعة العوامل المؤثرة فى نشاط البنك مثل التوزيع الجغرافى والاقتصادى للسكان وانواع المهن والأنشطة التى يزاولونها وحجم الدخول المتاحة لهم ، والعوامل الاجتماعية والثقافية ، والتغيرات المتوقعة لهم فى المستقبل ، هذا بالاضافة الى التوطن الصناعى والتجارى والزراعى على مستوى الجمهورية وتطور المشروعات المختلفة ، وحجم رؤوس اموالها وعدد العاملين بها ونصيب البنك من القطاعات المختلفة التى تخدمها البنوك مجتمعة .

وفى ضوء البيانات المتاحة وتحليلها يمكن للبنك وضع تقديرات واهداف حول ما يلى بصفة اساسية :

١ — أرقام الزيادة المطلوب تحقيقها فى كل من الودائع والسلف وفى سائر الخدمات المصرفية الأخرى ، على الا يتم ذلك على اساس تحكمى ، بل بالمناقشة والاقناع بامكان تحقيق الهدف مع العاملين والمسئولين عن تنفيذها فى ضوء أوضاع المناطق التى بها فروع البنك المختلفة .

٢ — الارباح المستهدف تحقيقها ونسبتها وكيفية الوصول اليها .

٣ — الأهداف الأخرى المتعلقة بمستوى الخدمة المؤداة ، أو باضافة اعمال وخدمات مصرفية جديدة ، أو القضاء على شكوى العملاء .

وتحقيقا لهذه الأهداف يتبين ان البنك يسعى نحو تحديد القطاعات التى يوجه جهوده نحو خدمتها والتعامل معها وان يعيد تنظيم أوضاعه لتقديم الخدمة المصرفية على نحو مرض،مع ايجاد الوسيلة المناسبة التى من شأنها ان توافى ادارة البنك بالتقارير التى توضح ما اذا كان العملاء راضين عن الخدمات التى تقدم لهم ، ويساعدعلى ذلك ان تكون هناك أهداف يسعى البنك الى تحقيقها فى هذا الصدد كما سبقت الاشارة .

ووضع الأهداف وخطط العمل يكون غير عملى لمدة أكثر من خمس سنوات ، اذ يخضع وضع الأهداف والخطة الى العديد من العوامل المتغيرة، وعلى الأخص ما يتعلق بأوضاع السكان والدخل والعمالة والانفاق ، كما يرتبط بذلك تقدير البنك لامتداد فروعه والنمو المثالى له فى ضوء امكانياته وقدراته على التطور .

ولعل من أهم الأهداف التى يجب ان يضعها كل بنك بعناية هو تحديد ما سوف يتاح له اجتذابه من الموارد الخارجة بالعملات المختلفة سواء كان ذلك فى شكل مساهمات فى مشروعات جديدة أو كقروض وتسهيلات ائتمانية ، ويتم وضع هذا الهدف بصفة خاصة بالتنسيق مع متطلب فى الخطة العامة للتنمية واولويات الاستثمار المستهدفة .

***

دور الادارة فى التحفيز

يقول دوجلاس ماكجر يجور فى كتابه « القيادة والتحفيز » ان الادارة مسئولة عن تنظيم عوامل الانتاج — المال والخامات والمعدات والافراد — لخدمة الاهداف الاقتصادية ، والافراد بطبيعتهم ليسوا سلبيين او مقاومين للمتطلبات التنظيمية ، واذا ما كانوا كذلك فنتيجة لخطأ المنظمات نفسها ، فالحافزية وقابلية التطور والقدرة على الاضطلاع بالمسئولية والاستعداد لتوجيه السلوك نحو تحقيق أهداف المنظمة ، كل هذه موجودة بالطبيعة فى الافراد ولن تخلقها الادارة فيهم ، ومسئولية الادارة ان تيسر للافراد التصرف على هذه الصفات الانسانية وتنميتها بانفسهم ... ان العمل الاساسى للادارة ان ترتب الاوضاع التنظيمية ووسائل العمل بحيث يرى الافراد ان خير وسيلة لتحقيق اهدافهم ان يوجهوا جهودهم نحو تحقيق اهداف المنظمة ...

الإدارى العام والعلاقات العامة

د. زيدان عبد الباقى

يتناول الكاتب فى هذا المقال موضوعا تناولته اقلام كثيرة ، ولكن الجديد فى مقاله هو الربط الاجتماعى والنفسى المتخصص بين العلاقات العامة والادارة العامة من خلال التحديد العلمى الدقيق لنشأة العلاقات العامة وضرورتها ووظيفتها واخلاقياتها وتعاريفها ومجالاتها واهميتها للادارى العام من اجل رفع الروح المعنوية وزيادة معدلات الانتاج واستحالة قدرة الادارى العام على ادارة ظهره للعلاقات العامة لانها وسيلته من اجل الحصول على تأييد الرأى العام لبرنامجه أو لنشاطه ، لانها العملية التى يستطيع التنظيم بها ان يحلل احتياجات ومتطلبات كل الاطراف المعنية ، حتى يقود نفسه اليها وهو اكثر توافقا ..

ترتبط العلاقات العامة بالادارة العامة ارتباطا عضويا ، ولذلك يقال عندما تكون الروح المعنوية السائدة فى منشأة ما مرتفعة ، فان ذلك يعزى

د. زيدان عبد الباقى
استاذ علم الاجتماع المساعد بكلية البنات الاسلامية جامعة الازهر

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان « البيانات الاساسية للعملية الادارية » فى عدد ابريل ٧٦ العدد الرابع المجلد الثامن .

الى برنامج ناجح من العلاقات العامة ومن ثم فان الادارى العام الذى يرغب فى عقد تحالف مع النجاح ، عليه أن يوفر برنامجا مدروسا للعلاقات العامة يسهم فى استمرار ارتفاع الروح المعنوية فى المنشأة . ومن هنا ينشأ الارتباط العضوى بين الادارة العامة والعلاقات العامة . فما هى العلاقات العامة وكيف يستطيع الادارى العام أن يرتقى ببرنامجها فى المنشأة التى يتولى ادارتها ؟.

وبالرغم من أن هذه التساؤلات تدور حول العلاقات العامة فانها تدخل فى صميم مجال سياسة الادارة ، ففى كل مجال نوعى من مختلف

الأنشـــطة يتعـــامل الادارى مع عدد من أفراد الجمهور مثل : العاملين بالمنشأة والمتعاملين معها واتحـــادات العمال ، ومختلف تكتلات القـــوى الاقتصادية والاجتماعية .. وكل تلك التشكيلات غير المحـــددة أو المحـــدودة يطلق عليها اســـم «الجمهور» ولذلك يبرز تساؤل هنا عما اذا كانت العلاقات العامة هى الوسيلة التى يصـــبح بها المواطن محيطا بالامور ؟ وعما اذا كانت تزيد من سيطرة المدير على ما أخذ يعرف باسم «دولة الادارة» بشكل متزايد ؟ ... أم أن العلاقات العامة لاتزيد عن كونها تكنيكا Technique يستطيع الموظفون العموميون عن طريقة أن يتعاملوا مع المواطن بحيث يفلتون to slip من هذا التحكم الجماهيرى؟ وفى الحقيقة فان العلاقات العـــامة لها كل تلك الأبعاد والخصائص ، ومن هنا تاتى ضرورتها وضرورة العناية بها .

نشأة العلاقات العامـــة :

يذهب « باجيت كوك Paget Cooke الذى كان رئيســـا لمعهد لندن للعـــلاقات الى أن أول من استخدم تعبير « العلاقات العامة » هو الرئيس الأمريكى الثالث توماس جيفرسون سنة ١٨٠٢ وكان المقصود به يومئذ « الحالة العقلية » A State of Spirit أو حالة «المزاج» بمعنى أن المقصود بالعلاقات العامة لدى « جيفرسون » هو حالة العقل أو المزاج ، أو حالة المواءمة فيما بين العقول والامزجة .

غير أن « فيرديه Verdier, H. الفرنسى » يرى أن تعبير « العلاقات العامة » لم يستخدم قبل سنة ١٨٨٢ حيث لم يستخدمه أحد قبل المحامى الامريـــكى دورمان ايتـــون Dorman Eaton فى محاضرته التى القاها فى جامعة « ييل » Yale الأمريكية بعنوان « العلاقات العـــامة وواجبات المهن القانونية »(١) .

ولكن الرأى المـــؤكد أن الصـــحفى الأمريكى « ايفى ليبى » Evy Lel الذى افتتح مكتبا عالميا للعلاقات العامة سنة ١٩٠٦ ليكون فى خدمـــة المؤسسات الكبرى هو أول من استخدم تعبير العلاقات العامة ومارس واجباتها .

ضرورة العلاقات العامة :

عندما بلغت الراسمالية أوجها ابان القـــرن التاسع عشر ، وبلغ التنافس اشـــده فى أواخر هذا القـــرن بين الشركات الراسمالية ، وراحت كل منها تقلل من أجور العاملين بها لتتمكن من منافســـة الشركات الاخرى عن طريق تخفيض الأسعار . ومن ثم لم تعد اجور العمال يومئذ تكفى احتياجاتهم الضرورية . وبالتـــالى انتشر البغض والكراهية بين العمال واصحاب الاعمال، وظهر ما يســـمى بروح المهنة(٢) ، اى الروح الطبقى ، الأمر الذى دفع كلا الفريقين الى التكتل فى مواجهـــة الآخـــر . وانحـــاز الرأى العام الاوروبى والامريكى يومئذ للعمال ضد اصـــحاب الأعمال أمثال فورد وروكفلر ورينو ... وغيرهم الذين أصبحت سمعتهم ـــ نتيجة لذلك ـــ فى غاية السوء ، ولا سيما بعد انتشار التعطل وزيادة البؤس بين الفئـــات العـــاملة . وزاد موقف الكراهية بين العمال وأصحاب الاعمال اشتعالا بظهـــور التـــايلورية Taylorism وهو مذهب « تايلور » الذى عين مستشارا لكثير من الشركات وطالب بزيادة الانتاج وفق قواعد علمية مع تقدير الاجور على اسس علمية ، بالاضافة الى قيامه بكثير من الابحاث والدراســـات حول الطـــرق والأســـاليب التى تغرى العامل بالانتاج وتجعله متفانيا فى عمله ، وقام بقياس الاجهادات التى يعانى منها العمال وكيفية التقليل منها ، ورســـم لذلك طريقا علميا واضـــحا عن طريق مقاييس دقيقة والزم الادارة بذلك ، حتى ان تايلور يوصف بانه اب الادارة العلمية . ولكن يبدو أن وسائله

---

(1) Public relations and the duties of legal professions.
(2) Esprit de métier classe.

والأوقات الطويلة التى كانت تستغرقها دراسات لم تكن فى صالح العمال . ومن ثم فقد كره العمال تايلور ووسائله واقتراحاته واصلاحاته وقامت الاضرابات فى نفس المصانع التى اخذت بنصائحه. وبذلك بات الجو مشحونا بالكراهية والحقد والبغضاء بين العمال وأصحاب الأعمال .

ونتيجة لكل ذلك استقر الراى يومئذ على ان المؤسسات الراسمالية هى مؤسسات لقتل العامل فى سبيل حياتها . ولما كانت مصلحة العامل هى مصلحة صاحب العمل ، وزيادة الانتاج لا تفيد اصحاب العمل وحدهم ، وانما تفيد العمال ايضا ، فقد كان من الضرورى البحث عن وسيلة لازالة القبح والجشع والانانية التى احاطت بوجوه اصحاب الاعمال وشخصياتهم وتحويلها الى شخصيات جذابة . وقد اهتدى البحاث الى فكرة تقوم على ضرورة وجود وسيط بين العمال ومعهم الراى العام وبين أصحاب الأعمال لتصحيح الموقف الاجتماعى بينهم ونزع الأسلاك الشائكة منه حتى لا ينفجر الموقف ويدمر الجميع . وكان هذا الوسيط المقترح هو « العلاقات العامة »(١) .

وظيفة العلاقات العامة :

اذا الوظيفة الاولى للعلاقات العامة هى انشاء جسر من التفاهم بين أصحاب الشركات والجمهور عن طريق ازالة سوء التفاهم بين الفريقين وازالة جو الحقد والبغضاء والكراهية الذى ساد بينهما . وان تشرح للجمهور وتقنعه بالسياسة التى تسير عليها الشركات فى الانتاج وفى الاجور أو فى توزيع الأرباح وفى مختلف علاقات «شروط» العمل . غير ان الأزمة الاقتصادية سنة ١٩٢٩ ادت الى تعويق العلاقات العامة عن اداء وظيفتها بعض الوقت حتى أن البعض نظر اليها باعتبارها نزفا لا حاجة للمجتمع اليه . ولكن الرئيس روزفلت Roosevelt وضع حدا للتنافس الشديد بين الشركات والزمها باعادة العمال المفصولين واعطائهم بعض الاجور ان لم يكن كلها . والذى دفعه الى ذلك حرصه على الحرية الفردية والاقتصادية من جانب وخوفه من الشيوعية التى كان عمرها يومئذ ١٢ سنة وجاء على لسان زعيمها أن الشيوعية لا تعايش نظاما آخر من جانب آخر . ولذلك عمل روزفلت على تجنيد جيش من خبراء العلاقات العامة لاعداد وتوجيه نداءات الى الشعب والى الشركات لانقاذ البلاد من غياهب الشيوعية ، وكذلك عقد مؤتمرات واصدار الكتب والنشرات والاستعانة بعلماء الاجتماع والنفس فى كيفية اقناع الجماهير واصحاب الأعمال بالبعد عن الأنانية والنظر الى المصلحة العامة بعين الاعتبار ، ولا سيما وأن انانية اصحاب الأعمال فى ذلك الحين كان معناها ازدهار النزعات الحمراء الوبيلة ، الأمر الذى قد يؤدى بانقلاب يطيح بالمجتمع الأمريكى الراسمالى . وقد نجحت العلاقات العامة فى أول اختبار لها ، ولذلك يقال أن العلاقات العامة قد أنقذت الولايات المتحدة الأمريكية من السقوط فى براثن الشيوعية سنة ١٩٢٩ ونتيجة لذلك أصبحت ادارة العلاقات العامة من الادارات الرئيسية فى مختلف الشركات والمؤسسات والمصالح الحكومية فى أوروبا وامريكا وبقية أنحاء العالم منذ ذلك التاريخ وحتى الآن والى ما شاء الله . فالعلاقات العامة منذ ذلك التاريخ كما يرى « ميلر » Miller استاذ العلاقات العامة فى جامعة هارفارد ، انما وجدت لحماية المؤسسات الاقتصادية والصناعية والاجتماعية، ولتؤكد الصلات الحسنة بين كل تلك المؤسسات وبين الجماهير ، وبينها وبين العاملين فيها ، وازالة الغش والخداع الذى يلحق بالمؤسسات الاقتصادية عن طريق الاعلان وما يؤدى اليه من فقدان الثقة . على اعتبار أن الاعلان والدعاية — كما سنرى — يقومان فى بعض الأحيان على الغش

---

(١) دكتور زيدان عبد الباقى : وسائل وأساليب الاتصال فى المجالات الاجتماعية والتربوية والادارية والاعلامية . مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ١٩٧٤ صفحة ٢٠٩

والخداع ، لأن الغرض منهما هو الحصول على اكبر نصيب من المستهلكين ، واكبر نصيب من الأرباح ، لأن وظيفة العلاقات العامة الأساسية هى اعادة الثقة بين المؤسسة والجمهور ، وهى الثقة الذى يضيعها الاعلان والدعاية الكاذبة . فالعلاقات العامة ، كما يقول « شالبرون » L'shalleron فى مجلة Hommes et monde عدد ديسمبر ١٩٥١ « ان العلاقات العامة فى اساسها هى الوسائل المستخدمة لدى المؤسسات لايجاد جو من الثقة عند موظفيها وعمالها وفى الأوساط التى تتعامل معها وعند الجمهور ، وذلك بغية الوصول الى تشجيع سياستها ونشاطها وبالتالى الى تقدم مشروعاتها » .

اخلاقيات العلاقات العامة :

ان مفهوم العلاقات العامة ليس على الصورة المشوهة المعروفة فى مجتمعنا ، وانما للعلاقات العامة اخلاقيات يلتزم بها المتخصصون فيها والمستفيدون منها ، ومن اهم هذه الأخلاقيات ما يلى :

(ا) وضع الحقيقة ناجعة امام المواطنين والجمهور بلا زيف ولا كذب ولا خداع .

(ب) ارجاع الثقة الى نفسية المواطن أو الجمهور فى المؤسسة عن طريق عدم اخفاء الحقائق .

(جـ) مراعاة الصالح العام من خلال الأعلام المفيد عن المؤسسة والجمهور ، مع التزام الأعلام الحياد وعدم الانحياز .

(د) القول بما ينم عن الحقيقة والتزام النزاهة بلا زيادة أو نقص لمسح الآثار الضارة التى تتركها الدعاية والاعلانات .

(هـ) العلاقات العامة تقوم على الاعلان النزيه ، وهو اعلان لا يمكن أن يكون مخطئا أو خادعا ، والا أدى الى انهيار العلاقات العامة نفسها والقضاء عليها تلقائيا .

تعريف العلاقات العامة :

لقد تعددت تعاريف العلاقات العامة ، ولكنها كلها ذات عناصر متشابهة . وعلى سبيل المثال يعرفها « ركس هارو » وهو من الرواد فى مجال العلاقات العامة بأنها « علم يستطيع التنظيم من خلاله ان يحاول بوعى النهوض بمسئولياته الاجتماعية ، وان يحصل على الاعتراف العام والموافقة الضرورية للنجاح(١) ويعرفها فى مكان آخر بانها العملية التى يستطيع بها التنظيم ان يحلل احتياجات متطلبات كل الأطراف المعنية ، حتى يقود نفسه اليها وهو اكثر توافقا »(٢) .

والعلاقات العامة فى مفردات علم الحياة البيولوجى(٣) هى البقاء المنظم والنفوذ الرسمى(٤) كما قيل ايضا بصورة اقل تاكيدا ان « العلاقات العامة عمل طيب يكسب الثقة ويستغرق ٩٠ ٪ من الوقت فى العمل السليم ، ثم يستنفد العشر المتبقى من الوقت فى الحديث عن هذا العمل »(٥) وكان ذلك هو راى « رايت وكرستيان » فى العلاقات العامة(٦) .

---

(1) Public administration is a science through which an organization can consciously attemlot to fullfil its social responsibility, and to secure the public tecognition and approval necessary to Success.
(2) Harlow, R.F. a Public Relation in War and peace. N.Y., 1942, p. X, 130.
(3) Vocabulary of social biology.
(4) Institutional survival and influence.
(6) Public relation is being good and getting credit for it is go per cent doing right and 10 percent talking about.
(5) Wright, J.H. and Christian, B.H.: public Relation Management. N.Y., 1949, p. 3.

ومن جهة أخرى تعرف العلاقات العامة(١) تعريفا اجرائيا بأنها « العلاقات العامة ليست عملا تختص به قلة من المهنيين ، وانما هى طور من الادارة ، فالادارة تضع السياسات .

ويقوم رجال المشورة والعاملون بتنفيذها . وعندما يعملون متعاونين ، فان العلاقات العامة تستند الى اساس سليم »(٢) .

ويعرفها « روبرت ابد يجراف Robert R. Updegraff بقوله « ان العلاقات العامة هى بكل بساطة فن دعوة الناس ليتعاملوا معك ، فانت او المؤسسة تقوم بعمل علاقات اجتماعية بوسائل من شأنها أن تحبب الناس فى التعامل معك وفى أن يثقوا فيك » .

ومن كل هذه التعاريف يتضح لنا أن العلاقات العامة :

(ا) يمكن ان تكون علما ، وعلما له اهميته وانها لكذلك .

(ب) يمكن أن تكون عملية اجتماعية ، وهى العملية التى تعرف فى علم الاجتماع باسم عملية التكيف الاجتماعى .

(جـ) ويمكن أن تكون فنا لا يقتصر على المتخصصين فيه وحدهم .

وهذه التعاريف صادقة ومعبرة ، فالعلاقات العامة علم له مفاهيمه ونظرياتهوقوانيه واهميته، حتى انه اصبح مادة اساسية فى سائر الكليات الجامعية المتخصصة باعتباره العلم الذى يدرس سلوك الافراد والجماعات دراسة علمية موضوعية بغية تنظيم العلاقات الانسانية على اساس سليم من المحبة والوعى الاجتماعى ...

وهى أيضا عملية اجتماعية ، لانها ليست عملا فرديا ، وانما هى من الأعمال الجماعية . وهدفها ايجاد نوع من التفاهم والفهم المشترك والقبول المتبادل بين العمال واصحاب الأعمال ، وهى بذلك لا تختلف عن عملية التكيف الاجتماعى. ولكنها فى الغالب تتحول الى عملية اجتماعية سلبية ليس هدفها خدمة الادارة والعاملين المستهلكين والمجتمع ، وانما هدفها تيسير استغلال المستهلكين وتضليل المساهمين وتشتيت أذهان المستفيدين من أفراد المجتمع . وكذلك تعتبر العلاقات العامة فنا لان الذى تناط به مسئوليات العلاقات العامة ينبغى ان تتوافر لديه مواهب الاخصائى الاجتماعى الذى يستطيع استثمار كل مواهب العاملين فى المنشاة فى الاعلان والتمثيل والاذاعة والصحافة ليضمن النجاح لبرنامجه وبرنامج المنشاة فى العلاقات العامة(٣) .

وعلى ذلك يمكن القول ان العلاقات العامة برنامج مخطط للسياسة والعمل يرسمه ادارى بقصد اكتساب الثقة العامة لبرنامجه أو لهيئته، وزيادة تفهم الجمهور له .

ولما كان الهدف من العلاقات العامة هو ارضاء كل فئات اصحاب المصلحة ــ الجمهور والعاملين والادارة ذاتها ــ فانه من الضرورى أن نتصور خطة الادارة العامة فى اطار فسيح بحيث يسهم فى اعدادها كل فرد فى التنظيم ، وينهض بتنفيذها كل موظف وعامل ، مع تركيزها على هذا الجمهور ، وان توجه بصفة اساسية من مكتب الرئيس التنفيذى الأعلى .

وقد يصمم برنامج العلاقات العامة لكل من الاغراض الدفاعية والهجومية ... فالناحية الدفاعية منه تعمل على حماية المنشاة من الهجوم

(1) Harlow, R.F.: Op. Cit., p. 3.

(2) «Public relation» it has been said, is not a job for just a few professionals — It is a phase of management. Management sets the politicles. The staff and employees carry them out. When the two are working together, public relation is an sound footing.

(1) Public relation is a planned program of policies and action designed by an administrator to build public confidence in and increase public understanding of his program or agency.

ومن سوء الفهم ... والناحية الهجومية منه تسرع بها الى المكانة والنفوذ .. وهدف ضمنى آخر هو اكتساب الثقة نتيجة لما تؤديه من عمل متقن . وهذا مظهر يدل على الروح المعنوية الداخلية ، لان الانسان يتقن عمله عندما يلاقى التقدير .

وبرنامج العلاقات العامة المتكامل يجعل الموظفين يهتمون بالمستهلكين أو العملاء ، بمعنى اهتمامهم برغبات واتجاهات وحقوق من تقدم لهم الخدمة . والأثر المفيد لهذا الاتجاه بالنسبة للمستهلكين يشبه اثر سياسة الادارة المتركزة على الموظفين أنفسهم . والنتيجة فى كل من الحالتين هى ارتفاع الروح المعنوية . ولذلك فمن المحتمل أن تحظى الخدمات التى تقدم فى ظل هذه الظروف بتقدير اكبر منه عندما تركز كل من الادارة والموظفين على انفسهم لان العلاقات العامة الودية تجعل الخدمة تبدو فى صورة افضل ، حتى ولو لم تكن كذلك .

وترتيبا على ذلك ، فانه من الضرورى لجميع المؤسسات والمنشآت ان تتصارع على البقاء وبرنامج العلاقات العامة السليم وسيلة الى تلك الغاية ، اذ انه من الواجب أن تتنافس جميع المنشآت — سواء أكانت خاصة أم حكومية — على ارضاء سيدها الذى هو الشعب الحصول على الجائزة التى هى تاييد الراى العام(١) .

وعلى ذلك فان الادارى العام اذا كان يأمل فى ازدهار ودوام برنامجه ، يجب عليه أن يتعرف على مختلف الجماهير التى تحدد مصير هذا البرنامج بما يقدمه من خدمات . وليس ثمة تمييز مطلق فى مجال العلاقات العامة الرسمية بين مختلف اشكال المؤسسات من صناعية ومهنية وحكومية وغيرها لانها « جميعا تخضع فى النهاية لنفس القوى التى تعلو فى آخر الأمر على كل قانون أو تقليد ، وهى قوة الراى العام عندما يتحول الى عمل(٢) .

وجهاز Media العلاقات العامة يتكون من موظفى التنظيم انفسهم ، والمستهلكين بالاضافة الى جماعات أصحاب المصالح ... على حين ان وسائلها الفنية التى تستخدمها فى تحقيق اهدافها هى : الاعلان والنشر فى الصحف والاذاعة الصوتية والمرئية ، والنظر فى الشكاوى وتقديم تقارير دورية أو سنوية ، وعقد مؤتمرات صحفية وغير ذلك من الوسائل التى تعتمد على قوة الابتكار العبقرية لهؤلاء الذين ينفذون البرنامج . ومع أن استخدام هذه الوسائل قد يتطلب اخصائيين مثل رجال الصحافة وكتاب الحوار Scenarists فى الاذاعة والتليفزيون ومحررى المجلات ، فلن يكون هؤلاء أبدا رجال قمة فى برنامج حسن التخطيط . وتقع المسئولية الرئيسية على الرئيس التنفيذى الأعلى يعاونه موظف مشورة مختص فى العلاقات العامة ، وقد يكون هذا الموظف فى قطاع الأعمال هو نائب الرئيس ، ولكنه فى الحكومة يكون عادة مدير قسم المعلومات العامة(٣) ، أو مساعدا للرئيس التنفيذى للهيئة . وربما تكون قد سبقت له الخبرة فى تخصص مثل المطبوعات أو الراديو ، الا انه من الضرورى أن يهتم فى عمله الاستشارى اساسا بأهداف وسياسات ومعنويات الهيئة ، ولا يهتم الا بصورة ثانوية بالوسائل .

وكما هو الشان فى كل ادوات الادارة فان الوسائط Media والطرق الفنية فى العلاقات العامة تخضع دائما لاهداف المنشاة ، ولا تكون مفيدة الا حيث تساعد فى الاستراتيجية الواسعة للادارة .

---

(1) All institutions struggle to survive, and a proper public relations program is a tool to what end. All institutions whether of business ot of government, Compete for the favour of their master, which is the public, and for the prize, which is Fovorable public opinion.

(2) All institutions are finally subject to the same force which is in the end superior to any law or tradition, the force of public opinion when translated into action.

(3) Director of public information.

وما هو أهم فى برنامج الـدعاية فى برنامج العلاقات العامة هو اتاحة النصـيحة الموسمية للادارة عن المشكلات العادية وطويلة الأمد التى تحدد شهرة Repu-Cation الادارة وتضـمن مستقبلها . هذا وموظف استشارى واحد يتسم بالذكاء والاهتمام بالادارة ويتقاضى مرتبا مرتفعا له قيمة كبيرة بالنسبة للرئيس التنفيذى تزيد على اثنين من المساعدين الاستشاريين ضيقى الافق دربا على اعمال الصحافة ويتقاضى كل منهما نصف اجر الأول .

ومن بين جميع الانشطة الاستشارية فى الادارة لا يستطيع كبير الاداريين (١) ان يترك نشـاط العلاقات العـامة لشخص غيره الا فى اضـيق الحدود . فقد كانت الاحداث التى نشأت عن ترك الحبل على الغـارب(٢) فى هذا المجال خـلال العشرينات The-1920's مؤلمة ودرسا قاسيا وقت ان كانت العلاقات العامة مجالا جديدا ، بل واصبحت نوعا من البدعة(٣) ، اذ كان هذا الوقت وقت ازدهـار بالنسـبة لخبير الدعاية والرجل المعوق الذى شعاره « ان الاعلان مفيد » وانه « ليس ما يتحدثون به عنك هو المهم ، وانما المهم ان يداوموا الحديث عنك » كما لو كان رجال الأعمال الذين عاشـوا هذه الفترة يقـولون ان العلاقات العامة هى ديناميت(٤) ، فاذا أفلتت من الرقابة فسوف تحطم السمعة وثقة الجماهير الى درجة يتعذر معها اصلاحها .

وعلى ذلك فانه اذا كانت العلاقات العـامة التى كانت فى العشرينات بدعة وكان ينظر الى العاملين فيها على اعتبارهم ممـوتين ، فقـد اصبحت فى الوقت الحالى علما من اهم العلـوم الاجتماعية ، كما اصـبحت عملية رئيسـية من عمليات الادارة ، ومن المستحيل على الادارى الذى يرغب فى أن يحقق برنامجه آهدافه ان يدير ظهره للعلاقات العامة .

وهذا ومادامت الروح المعنوية نتيجة من نتائج البرامج الناجحة للعلاقات العامة بالاضافة الى كونها الدليل الوحيد على نجاح الادارة فسوف تخصص لها مقالا مستقلا من هذه المقالات التى نعـدها فى حقل « الادارة العـامة والعلاقات العـامة » .

* * *

(1) Chief administrator.
(2) The hazards of too loose a rein.
(3) Kind of Fod.
(4) «It pays to advertise». and «It does not matter what they say about you so long as they talk about you.
Public relation is dynamite.

الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة

تعتبر الموازنة العامة للدولة من الناحية التقليدية اداة رئيسية لضمان الرقابة المحاسبية، والرقابة على استخدام الاموال العامة ، فهدفها الاول هو تتبع استخدام الاعتمادات المالية المناسبة ، وقد كان هذا النهج كافيا حينما كانت الانشطة الحكومية محدودة المدى ، ولكن مع تطور الدولة واتساع نطاق نشاطها ، واستخدام خطط التنمية الطويلة والمتوسطة الاجل ، تاكدت حقيقة، وهى ان عمليات اعداد الموازنة التقليدية لاتقابل الاحتياجات المتعددة لمصدرى القرارات عند المستويات الحكومية المختلفة لتحقيق الاداة الفعالة لعمليات البرامج ، كما لاتخدم تماما متطلبات السلطة التشريعية لمراجعة ، ومتابعة الانجازات ولاتعطى فكرة ملائمة للجمهور عن الاغراض التى تبحث عنها الحكومة .

واستجابة لهذه التطورات فان عملية الموازنة العامة أعيد توجيهها لتقوم بخدمة أكثر فاعلية « كاداة للادارة » ، ولتخدم بصورة افضل التخطيط السنوى فى علاقته مع خطط التنمية ، والتحليل الاقتصادى للخطط فى علاقتها مع الاحتياجات ، والموارد ، ولادارة البرامج المخططة فى صورتها العينية والمالية حتى تحصل على النتائج المرغوبة باكفا الطرق ، وقد أخذت مراحل تطور اتجاهات الموازنة العامة مراحل ثلاثا :

انور عبد الخالق محمد صديق

خبير بالمنظمة العربية للعلوم العربية

المرحلة الاولى : الاتجاه الرقابى :

«The Control Orientation»

كانت الوظيفة البارزة للموازنة العامة تتميز بالتركيز على عنصر الرقابة على الانفاق العام ، وبتقييد صلاحيات العاملين الحكوميين فى التصرف فى النفقات العامة ، حيث نشات الموازنة العامة فى

الأصل كموازنة رقابة على الأموال ، وكان الغرض من اعدادها هو احكام اسلوب الرقابة على النفقات .

فقد اهتمت الحكومات واجهزة الرقابة الشعبية فى ذلك الوقت بالرقابة على الانفاق العام، لضمان عدم التلاعب والاسراف فى استخدام المال العام، وانعكس هذا الوضع على طريقة اعداد وتبويب الموازنة الحكومية ، واستخدام طرق الرقابة قبل وبعد الصرف .

ومن اجل ذلك اعتمد تبويب النفقات خلال هذه المرحلة على « التبويب تبعا للغرض من الانفاق » ، مع تبويب تفصيلى للعديد من العناصر المختلفة التى تلزم لعمل الوحدة الادارية من حيث الافراد ـ الوقود ـ الايجار ـ التجهيزات المكتبية ، وغيرها من المدخلات ، كما اعتمدت النظم الفنية لاعداد التقديرات ومراجعتها وانفاق الاموال على هذه البنود التفصيلية .

اى أن لتيسير تنفيذ هذه الموازنة ، ولتحقيق الرقابة عليها ، تبوب النفقات تبويبا اداريا « حسب الوحدة الادارية » ، ثم تبويبا نوعيا « حسب الغرض من النفقة » ويطلق على هذا التبويب الادارى المدعم بالتبويب النوعى اسم « الموازنة التقليدية » أو « موازنة البنود » .وهى اكثر انواع الموازنات انتشارا فى دول العالم ، فهى مطبقة على نطاق واسع فى الحكومات المحلية، وفى العديد من الحكومات المركزية (الاتحادية) .

الا انه يؤخذ على هذه الموازنة ، تأكيد الرقابة الشديدة على أوجه الانفاق فى الوزارات والمصالح الحكومية ، وأن الرقابة على الانفاق تقتصر غالبا على الناحية الحسابية للتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات عند الانفاق ، ومن أن الخدمات والموارد المدرجة فى بنود الموازنة قد اشتريت فعلا بدون الأخذ فى الاعتبار الاهداف والغايات التى اشتريت من أجلها ، ولا مدى الانجازات التى تحققت نتيجة الانفاق ، كما تفتقر ـ الموازنة التقليدية ـ الى وسائل المتابعة لمعرفة ما تم تنفيذه من اعمال ومشروعات وتكلفة ذلك ، ومدى تحقيق التنفيذ للنتائج المستهدفة ، وأن مواد الانفاق فى هذا النوع من الموازنة تكون غالبا غير متصلة بخطة أو برنامج عام ، وينقصها وجود الدراسات التى تتضمن الطرق البديلة للقيام بالاعمال ، ولا تستخدم فيها المقاييس والقواعد العلمية (لتحليل التكلفة/العائد) التى تبنى عليها القرارات الهامة عند توزيع الاعتمادات بين أوجه الانفاق الحكومى .

وبالاضافة الى ذلك فان تبويب النفقات على اساس الغرض من النفقة يجعل من الصعب التعرف على البرامج والمشروعات ، كما انه لا يربط بين تلك النفقات وبين تكلفة المدخلات أو العمل الذى ينجز ، وباختصار فان هذا النظام لا يوفر البيانات الكافية عن النشاط الحكومى ، ولا عن النتائج التى تتحقق مقابل الاموال التى تنفق ، وبطبيعة الحال قد يكون من الممكن الحصول على هذه المعلومات والبيانات من التقارير التى تعدها الوزارات المختلفة ، ولكن فى أغلب الأحيان يصعب الربط بصورة مباشرة بين البيانات والمعلومات المطلوبة ، وبين البيانات المالية كما تبدو فى الموازنات أو فى الحسابات .

المرحلة الثانية : « الاتجاه الادارى

«The Management Orientation

مع بداية القرن العشرين كان بالولايات المتحدة شعور متزايد نحو اصلاح موازنة الحكومة(١) ، ففى عهد الرئيس وليام تافت «Taft» نشطت حركة نحو نظام الموازنة الحديثة ، كما ظهرت تطورات تدريجية مهدت

---

(١) — B.N. Gupta, Government Budgeting, New York, 1967, pp. 9 — 10.
— Allen Schick, The Read to P.P.B.: The stages of Budget Reform, Planning programming Budgeting a systems approach to management, Edited by Fremant J. Lyden and Ernest, Chicago, 1970, pp. 31 - 30.

الطريق امام تحول الموازنة نحو الاتجاه الادارى، ومن بين هذه التطورات التكامل بين النظام المحاسبى والموازنة ، والتركيز على تكلفة الاداء ، هذا بالاضافة الى ادخال اساليب الادارة العلمية الحديثة فى المجال الادارى ، وظهور نظم واجهزة الرقابة المالية المركزية ، وتطبيق النظم المحاسبية التى تحقق الرقابة الداخلية .

ونتيجة لهذه التطورات التدريجية تضاءلت وظيفة الرقابة فى اهميتها ، وتحول الاهتمام من الرقابة على بنود الانفاق بندا بندا ، الى التركيز على مشكلة ادارة البرامج والانشطة الحكومية على اسس علمية ، وقياس قيمة الاعمال التى تم تنفيذها ، وكفاءة هذا التنفيذ .

وبعد الحرب العالمية الثانية زاد الاهتمام فى الولايات المتحدة الامريكية بضرورة اصلاح الموازنة ، ففى عام ١٩٤٩ اوصت لجنة هوفر «Hoover Commission» بضرورة اجراء تعديلات فى نظم تبويب الموازنة ، بحيث تتفق مع الاتجاه الادارى على أن يتم وضعها على اساس بيان تكلفة النشاط ، والوظيفة ، والمشروع ، واطلقت اللجنة على هذا النظام المقترح « موازنة الاداء » «Performance Budget»

ولما كانت مجموعة العمل المنبثقة عن اللجنة قد استخدمت تعبيرا آخر وهو « موازنة البرامج — «Program Budget» ، فقد اصبح هناك تعبيران جديدان للدلالة على تحديث الموازنة خلال تلك الفترة ، ولم يكن هناك اى توافق بين الكتاب فى استخدام اى من التعبيرين ، فالبعض يفضل تعبير « موازنة البرامج » والبعض الآخر يؤثر تعبير «موازنة الاداء» للدلالة على نفس الموازنة .

الا ان دليل هيئة الامم(١) —

«A Manual for Programme and — Performance Budgeting»

— قد ميز بين موازنة البرامج ، وبين موازنة الاداء ، حيث اوضح الدليل :

● موازنة البرامج يكون التركيز والاهتمام اساسا على تبويب موازنات الجهات المختلفة الى وظائف او مهام Functions ، ثم برامج Programes ، ثم برامج فرعية (انشطة) Sub-programmes ثم الربط بينها جميعا وبين البيانات المالية الدقيقة .

● اما موازنة الاداء فتقوم بتزويد الادارة بوسائل القياس الدقيقة Refind tools ، مثل تكلفة الوحدة ، وقياس العمل ، ومعدلات الأداء .

ويفترض قياس العمل من الناحية المالية والمادية ، وجود مجموعة من وحدات العمل لا يمكن التوصل اليها الا بعد تحديد البرامج ، وتفريعاتها ، وبهذا المفهوم تعتبر موازنات الاداء هدفا أعم واكثر شمولا ، اذ يتضمن تحديد البرامج علاوة على قياس الأداء الذى يبذل فى سبيل تحقيق اهداف البرامج .

وقد عرف مكتب الموازنة العامة للولايات المتحدة الأمريكية موازنة البرامج والاداء بأنها : تلك الموازنة التى توضح الأغراض والأهداف التى تطلب لها الاعتمادات المالية ، وتكاليف البرامج المقترحة لتحقيق تلك الأهداف ، والبيانات والمعلومات لقياس الانجازات ، وكل ما انجز من الاعمال المدرجة تحت كل برنامج .

والتعريف السابق هو نفس تعريف موازنة البرامج والاداء الوارد بدليل هيئة الامم لموازنة البرامج والاداء .

تبويب موازنة البرامج والاداء :

المطلب الاساسى لاعداد موازنة البرامج والاداء هو وضع هيكل تبويب اساسى يفى بمتطلبات اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالمنتجات النهائية ، وكذلك الخدمات والمهام الواجب تنفيذها من طريق الاجهزة الحكومية ، وهذا الهيكل يجب أن يبين

(١) U.N. A Manual for programme and performance budgeting, New York, 1965.

بوضوح ما ينبغى أن يتخذ ، والاغراض التى يجب خدمتها ، كما يجب أن يوضع اطار عملى للتنفيذ الذى يخدم الاحتياجات المحاسبية ،ويسمح بمراجعة تطور الاداء العينى والمالى نحو تحقيق الاهداف والاغراض التى استهدفت فى الخطة المعتمدة للموازنة ، وقد تحدد هيكل التبويب فى موازنة البرامج والاداء الصادر عن هيئة الامم بالمكونات التالية :

(ا) الوظائف : وهى مجموعة عريضة (واسعة) للعمليات التى توجه نحو انجاز الغرض الرئيسى للحكومة .

(ب) البرامج : وهى القطاعات الرئيسية داخل الوظيفة التى تحدد المنتجات النهائية للوحدة الرئيسية .

(ج) الانشطة : يمثل النشاط جزءا من عمل البرنامج ، ويستخدم فى ادارة العمليات نحو تحقيق هدف البرنامج ، فهو تقسيم عمل الوحدة التى تحدد الانواع المتجانسة للعمل المنفذ بواسطة التنظيمات المعاونة لانتاج المنتجات النهائية للبرنامج .

ويتطلب هيكل موازنة البرامج والاداء خطة من التبويبات لاستخدام العمليات كجزء مكمل لنظام الادارة الكلى للوحدة التنظيمية ، وهذه التبويبات هى :

- التبويب الوظيفى .
- التبويب وفقا للبرامج .
- التبويب وفقا للانشطة .
- التبويب الاقتصادى .

هذا بالاضافة الى :

- التبويب النوعى (التبويب حسب بنود الانفاق) .
- التبويب حسب الوحدات التنظيمية (التبويب الادارى) .

وبمقارنة تبويبات موازنة البرامج والاداء مع تبويبات الموازنة التقليدية نجد ان :

- يتوافر بالموازنة التقليدية التبويب حسب الوحدات التنظيمية (التبويب الادارى) والتبويب حسب بنود الانفاق (التبويب النوعى) والى حد ما التبويب الوظيفى .

- اغفلت الموازنة التقليدية التبويب وفقا للبرامج والانشطة ، بينما نجد التبويب فى ظل موازنة البرامج والاداء يقوم على اساس :

- التبويب الوظيفى الذى يمثل مركز الصدارة فى شكل « اختصاصات » وهو المكان الطبيعى له.

- ثم يلى ذلك التبويب حسب الوحدات التنظيمية فى شكل « وزارات ومصالح » .

- يلى ذلك البرامج التى تعدها تلك الوزارات والوحدات الحكومية وفقا للاختصاصات المحددة لها ، اذ ان كل برنامج يتضمن عددا من وحدات الاداء .

اما الاداء نفسه فيمكن قياسه عن طريق احد اساسين :

النشاط او المشروع .

- وتوزع تكاليف البرنامج بمشروعاته وانشطته حسب بنود الصرف بربط تلك البنود بالنشاط المقيس ، وبذلك يزود الادارة باساس لقياس اكثر تفصيلا للرقابة المالية والاشراف على العمليات ، فبنود الصرف تيسر تقدير التكاليف ومراجعة التقديرات والرقابة على الأموال والعمليات ، ومرد ذلك أن الاساليب الفنية المتبعة فى تقدير احتياجات بنود الصرف من الأموال اللازمة للبرنامج يمكن تحديدها على مستوى النشاط ، أو العمليات بالطرق المناسبة مع محتويات النشاط .

- ويعكس التبويب الاقتصادى فصل النفقات الجارية عن الراسمالية ، فالنفقات الجارية تتعلق بالسلع والخدمات التى تستهلك كلية خلال المدة المحاسبية الجارية ، والانفاق الراسمالى هو مصروف للحصول على الاصول التى تستعمل فترة طويلة كالأدوات والمعدات والأرض والمبانى والمخزون الذى تكون فوائده متاحة خلال كل من الفترة الحالية والفترة

المقبلة ، وكذلك النفقات ذات الطبيعة الاستردادية مثل القروض والاستثمارات ومدفوعات استهلاك الدين العام .

والهدف الأساسي للمحاسبة هو تلبية الاحتياجات العملية لمديرى البرامج ، وهذه الاحتياجات يمكن مواجهتها على احسن وجه ، بنظام محاسبى يستند الى حسابات الانشطة مدعمة ببيانات موضوعية محددة ، فعلى سبيل المثال فان جزءا من البرنامج يتوقف عليه باقى اجزاء ذلك البرنامج الذى يعتبر جزءا من الوظيفة ، والنشاط يتحدد بوحدة تنظيمية ويرتبط باعتمادات محدد له تمثل جزءا من اعتماد مالى ، وعن طريق علاقته ببرامج الانفاق الجارى او الراسمالى ، فان هيكل النشاط يجب ان يعكس الفصل بين النفقات الجارية والنفقات الراسمالية للوحدة .

المرحلة الثالثة : « الاتجاه التخطيطى

«The Planning Orientation

تتميز المرحلة الثالثة من مراحل تطور الموازنة العامة بتحول الاهتمام الأساسي الى الادارة العليا، ومساعدتها فى ادائها لوظيفتها التخطيطية ، واتخاذ القرارات ، لذلك اصبح اهتمام الموازنة مركزا على محاولة ربط السياسة المالية والاقتصادية للحكومة بخطة اقتصادية محددة عن طريق مجموعة من البرامج والانشطة تهدف الى تحقيق الأهداف المالية والاقتصادية للحكومة ، ونتج عن هذا الاتجاه أن تحول الاتجاه الى نظام اطلق عليه « نظام موازنة التخطيط ، والبرمجة «Planning Programming Budgeting System الذى يرمز اليه باختصار P.P.B.S.

وتتمثل الوظيفة الاساسية لـ «.P.P.B.S» فى توجيه اهتمام متخذ القرار لمشكلة الاختيار لتوضيح مدى النفع الناتج عن البدائل المختلفة اذا ما قورنت بالموارد العامة النادرة ، وذلك بوضع درجات وتقديرات لمدى النفع العام الناتج فضلا عن عمل دراسات جدوى ،وتفضيل بين البدائل المختلفة بحيث تستطيع الادارة العليا على مستوى الوزراء ، ورؤساء الدولة أن تتخذ القرار المناسب بين البدائل المتاحة .

نشأة P.P.B.S. :

نشأ نظام P.P.B.S. اول ما نشأ كنظام من انظمة الادارة ، واتسع تطبيقه وتطور استخدامه فى الولايات المتحدة الامريكية ، وخاصة فى وزارة الدفاع ، فقد استخدم وزير الدفاع الامريكى «McNamara» فى عام ١٩٦١ نظام P.P.B.S. فى توزيع الاختيارات البديلة للقوات الامريكية ، وكان من نتيجة ذلك ان اتخذت توصية بتعميم استخدام هذا المدخل على مختلف المجالات غير العسكرية فى الحكومة الاتحادية .

وفى مايو ١٩٦٦ بدأت كافة الوزارات والاجهزة الحكومية فى الولايات المتحدة الامريكية لاول مرة استخدام P.P.B.S. ، ويرجع ذلك الى منتصف عام ١٩٦٥ عندما امر الرئيس Lyndon B. Johnson باستخدام ما اسماه بالنظام الجديد « الثورى » والذى يطلب من جميع الجهات الحكومية ان تحدد بوضوح الاهداف الرئيسية « او البرامج » التى وقع عليها اختيارها ، وان تراعى التحليل المرتب للأساليب البديلة التى تعمل على تحقيق هذه الاهداف ، وان تقدم انفاقها فى الاجل الطويل ، وكذلك خلال العام التالى .

العوامل التى ادت الى ظهور الاتجاه التخطيطى :

يرى Ellen Schick (١) ان هناك بعض العوامل ادت الى ظهور الاتجاه التخطيطى ــ ويؤكد الكاتب على ثلاثة تطورات هامة اثرت فى

(١) Elen Schick, Op. cit. p. 47.

مجـرى تحـول الاتجاه الادارى الى الاتجـاه التخطيطى تدريجيا وهى :

● كان للتحليل الاقتصادى سـواء الشامل او على مستوى المشروع دور كبير فى تشكيل السياسة المـالية وسياسة الموازنة .

● أدى ظهور الاساليب الفنية الحديثة المتعلقة بالمعلومات والقـرارات الى التوسـع فى تطبيق التحـليل الموضـوعى بالنسـبة لعـملية رسم السياسات .

● كان هناك تقارب تدريجـى بين عـملية التخطيط وعملية الموازنة .

ويفترض نظام موازنة التخطيط والبرمجـة ان الشغل الشاغل للحكومات هو امداد رعاياها بالسلع والخـدمات ، وان السلطات التشريعية توكل الى الأجهزة الحكومية أن تؤمن لهم هذه الطلبات التى يرغبون فى شرائهـا واستهلاكها استهلاكا جماعيا ، والمصالح الحكومية واجبها انتاج السلع والخدمات التى لا يمكن ولا يجب ان يشتريها افراد المستهلكين من سوق القطاع الخـاص ، أى ان P.P.B.S. يهتم بالتقـدير التفصيلى للتكلفة والقيمة والبدائل باكثر مما تهتم به النظم الأخرى .

الجوانب الأسـاسية لنظام موازنـة التخطيط والبرمجة :

توضح المصـطلحات التى يتكون منها نظام مـوازنة التخطيط والبرمجـة P.P.B.S. الجوانب الأساسية لهذا النظام وهى :

الموازنة : او اعداد الموازنة هى العملية التى بمقتضاها يتم ربط الأهداف بانتظام حتى يكون انفاق الموارد المالية فى توافق وتماثل مع الأهداف العامة ، وان يكون هناك ارتباط بينهما .

التخطيط : هى عملية تحديد الأهداف .

البرمجة : هى الخطوة فى الانشـطة المختلفة التى تدخل فى انجاز أو تحقيق الأهداف المحددة، والبرمجة تملأ الفجوة بين التخطيط والموازنة ، وتختص بتوزيع الموارد ، وتحويل المدخلات الى مخرجات ، كما تحدد واقعه ، وأثر تكلفة البدائل التى تحصل على اكبر منفعة من انفاق الموارد النقدية ، والدخـول فى نظام مسـتمر لتقييم البرامج .

وبصفة عامة فان ملامح هذا النظام وجوانبه بكل وزارة (أو جهة) يمكن القول أنها تتكون مما يلى(١) :

● يشتمل على هيكل للبرنامج يكون محوره هو أهداف النظام ، ويتعدى فى مكوناته الأساسية « الادارة » أوغـيرها من الوحـدات الاخرى المتفرعة عن الجهة .

● التخطيط لفترة طويلة قادمة عادة خمس سـنوات .

● ان يعبر عن الأهداف والانجازات المخططة فى صورة كمية وليس مالية (تمويلية) .

● تحديد البدائل فى صورة انماط أو برامج أو اساليب تحقيق الأهداف ، وفى صورة مستويات النشـاط .

● تقييم كل من التكلفة والكفاءة .

● استخدام الادوات الدقيقة للتحليل الكمى .

● استخدام طريقة « الاعتماد الاجمالى » بمعنى أنه لا يتقيد ببنود الانفاق التى تلتزم بها الموازنة التقليدية .

● يعتبر تحليل النظم System Analyses هو العنصر الرئيسى فى نظام P.P.B.S. ويمكن ارجاع التطورات التى حدثت فى هـذا النظام وتأثيرها على التخطيط والموازنة الى نظم التحليل.

---

(١) Carl W. Tiller, The Demise of P.P.B.S. The Federal Accountant, 1972.

مشاكل تطبيق نظام P.P.B.S.

واجه تطبيق نظام P.P.B.S. العديد من المشاكل التى ادت الى عدم تطبيق هذا النظام وانهياره ، ومن هذه المشاكل :

● ينتقد A. Wildavsky الــ P.P.B.S. فى مقاله(١) :

«Rexuing Policy analysis from P.P.B.S.»

ويخلص الكاتب فى هذا المقال الى انه لا يوجد موظف من موظفى الادارات الحكومية يعرف كيف يقوم بالتحضير لموازنة ادارته على اساس نظرية P.P.B.S. ، فهو يبين ان العديد من الموظفين فى الادارات الحكومية اطلعوا على افكار ونظرية P.P.B.S. ، ويدركون ما يجب ان تكون عليه موازنة التخطيط والبرمجة بوجه عام ، ولكن لا يوجد منهم من يستطيع ان يبين الشكل او الاطار الذى يجب ان تكون عليه هذه الموازنة فى ادارة ما ، وصعوبة التطبيق ناتجة عن عدم تحديد ما هو المطلوب من الادارات الحكومية القيام به من اعمال تحديدا دقيقا .

● مشكلة الحصول على الاعتمادات اللازمة لتعيين المحللين المؤهلين وذوى الخبرة اللازمين لــ P.P.B.S. فى الادارات الحكومية ، والحصول على الاعتمادات اللازمة لتدريب وتطوير محللى البرامج ورفع مستواهم العلمى والعملى .

● ويبين Harold A. Horvey (٢) ان اهم المشاكل التى تواجه تطبيق P.P.B.S. هى مشكلة تحديد الأهداف للنشاطات والأعمال الحكومية تحديدا مطلقا ، فقد خلص فى دراسة اجراها لبعض القوانين ، انه فى حوالى ٥٠٪ من تلك القوانين كانت الاهداف غامضة وغير واضحة تماما ، وان اسباب الغموض فى الأهداف تعود الى :

(أ) عدم تحديد للأهداف مطلقا .

(ب) او ذكر الاهداف فى جمل غامضة وعامة

(جـ) او وجود اهداف متعددة .

ويقول Frederick Mosher (٣) ان انصار P.P.B.S. بنوا تفاؤلهم بخصوص مستقبل هذا الأسلوب الجديد فى الموازنة على ضوء ما تحقق من انجازات فى وزارة الدفاع الأمريكية ، الا ان الكاتب يرى ان مجرد افتراضهم بان الأخذ بنفس الأساليب التى اتبعت فى وزارة الدفاع وادخالها على الوزارات والادارات الحكومية الأخرى ، والتى قد تختلف اهدافها عن اهداف وزارة الدفاع والتى احيانا ما تكون معاكسة لها، يبدو انه افتراض ساذج .

● عدم توافر قاعدة بيانات سليمة تحقق ما يحتاج اليه هذا النظام من عمليات رياضية .

● الفشل منذ البداية فى تحقيق تكامل بين هذا النظام والعمليات المتبعة حاليا لاعداد الموازنة .

● انفصال السياسة المالية عن الواقع الفعلى .

انهيار الــ P.P.B.S. (٤) :

بدا نظام الــ P.P.B.S. فى التعثر والخروج

---

(١) A. Wildavsky, «Rescuing policy analysis from P.P.B.S.» Public Administration Review 1969.

(٢) Harold Horvey, The Planning programming-Approach to government decision, Making New York, 1970.

(٣) Frederick Mosher, Limitations and Problems of P.P.B. in the state» Public Administration Review, 1969.

(٤) -- Carl W. Tiller, The Demise of P.P.B.S. the Federal Accountant, Washington, 1972.
-- U.S. Joint Financial Management Improvement Program, 1970, Annual report.

من ساحة الموازنة . فبالاضافة الى المشاكل والانتقادات السابق ذكرها . فهناك من الأسباب الأخرى والشواهد التى ادت الى انهيار هـذا النظام ، وانتهاء العمل به .

ففى الولايات المتحدة الأمريكية مولد هـذا النظام وتطوره ، وكنشاط حكومى واسع النطاق ، سار P.P.B.S. نحو الانهيار وانتهاء العمل به ، وربما يرجع ذلك الى اهم الأسباب وهى :

- حكومة اخرى : بمعنى قام الرئيس جونسون بأول دفعة لتطبيق أسلوب P.P.B.S. على مستوى الحكومة ، وكانت ترتكز بدرجة كبيرة على تجارب حكومة كيندى — جونسون فى وزارة الدفاع ، وربما كان انتقال السلطة الى حكومة نيكسون هو الخطوة الاخيرة فى حياة هذا النظام ، حيث تركت الشخصيات التى كانت لها اليد الطولى لهذا النظام السلطة ، واستطاعت الحكومة الجديدة بدون تقييم للنظام ان تحكم على ضعفه .

وحتى فى حالة ما امكن نجاح هـذا الأسلوب فان أولئك الذين عملوا فى ظل جونسون سوف ينسبون نجاحه لهم ، واذا ما انتهت الى الفشل فسوف يقع اللوم على فريق جونسون ، اى انه لم يكن هناك حافز قوى للاستمرار فى هذا النظام،

- هذا بالاضافة الى ان هناك نقاط ضعف اخرى اثرت فى انهيار هذا النظام ، ومنها :

- ان P.P.B.S. ليس نظام
Not really a system

بالرغم من أن نشاط أسلوب P.P.B.S. بدأ باعلان أنه « نظام » فـان سرعان ما تبين أن التركيز كان على الاستخدام المطرد للأساليب التحليلية لا على أساس استخدام عناصر النظام ، مما أدى الى كثير من الذين يعملون فى هذا المجال أن يسقطوا من الرمز الانجليزى حرف « S » الدال على النظام واصبح التعبير المستخدم له هو P.P.B.S.

- **نظامان وليس نظاما واحدا :**

جاء فى النشرة رقم ٦٦ — ٣ بتاريخ ١٢ اكتوبر سنة ١٩٦٥ لمكتب الموازنة الأمريكية — الخاصة بتعليمات الموازنة العامة — أن التخطيط والبرمجة سوف تتكامل مع الموازنة فى نظام واحد جديد وهو P.P.B.S. ، ولكن من ناحية اخرى لم يحدث هذا التكامل والاندماج ، بل ظل للموازنة الاهتمام الرئيسى ، ولم يتعين لمحدثى هذا النظام كيفية هذا التكامل والاندماج .

وبهذا نجد أن نفس الدولة التى نادت بأسلوب P.P.B.S. ، تحاول هدم هذه الفكرة ، حيث نجد كثيرا من الكتاب الأمريكيين قاموا بهدم هذه الفكرة. كما أن المشرفين على ادارات الموازنة بحكومات الولايات المتحدة والحكومة الفيدرالية الأمريكية عرقلوا حركة تطبيقها واستخدامها ، وقد كانت النتيجة انهيار هـذا النظام وخروجه من حيز التنفيذ التطبيقى بالولايات المتحدة الأمريكية ، وقد صاحب ذلك عودة الى موازنة البرامج والاداء .

* * *

التخطيط للادارة بالأهداف فى مصر

د. ماهر عبد الهادى

صدر العدد الاخير من « الادارة » يوليو ١٩٧٦ وقد تناول موضوع الادارة بالاهداف فى اكثر من ناحية .. فقد نوقشت فيه بعض المشكلات والمعوقات التى تحد من تطبيق النظام ، كما عرض الاطار النظرى واسس التطبيق لهذا النظام ، مع ذكر العوامل التى تساعد على نجاحه . فى المقال التالى يناقش الكاتب افكاره من زاوية ان الادارة بالاهداف بمعناها الفنى الدقيق ليست اسلوبا صالحا للتطبيق — بنفس المدى — على شتى الحالات ، على اعتبار ان الادارة بالاهداف هى فى الواقع اسلوب عمل وليست قاعدة تنظيمية . كما يشير الكاتب الى ان هذا النظام يعتمد الى ابعد درجة على القائد الادارى الصالح الذى بدونه لا يؤدى النظام الى اى نجاح .

طالعتنا الصحف أخيرا باتجاه الحكومة نحو تطوير الادارة المصرية عن طريق تغيير اسلوبها فى العمل . واشير فى اكثر من بيان رسمى الى

د. ماهر عبد الهادى
مدرس بكلية الحقوق جامعة الزقازيق

الاتجاه فى تطبيق ما عرف فى مجال العلوم الادارية بالادارة بالاهداف . ولقد كان تعيين احد الوزراء من بين المتخصصين فى هذا الاسلوب الادارى خير دليل على رغبة الحكومة الصادقة فى تطوير الادارة الحكومية المصرية ، وفقا لما وصلت اليه آخر التطورات العلمية فى مجال الادارة العامة والعلوم الادارية .

وهناك موضوعات تشد الرأى العام بطبيعتها أو بتوقيتها ، فيكثر فيها الحديث والكتابة . ويتعين الأخذ فى الاعتبار أن ارتجالية الحديث او افاضته قد تؤدى الى بلبلة الافكار واعطاء صورة مشوشة

للأمور فى ذهن القارىء العادى غير المتخصص فى المسألة المطروحة . ومن ناحية أخرى فان مثل هذه المناقشات متحدة. فهى تضىء الطريق أمام السلطة السياسية وتعرفها الاتجاه الفكرى للأفراد بما يسمح لها باتباعه حتى لا يكون هناك تعارض بين سياسة الحاكم ورغبة المحكوم .

ومنذ عدة شهور ظهرت فكرة الادارة بالأهداف على السطح الفكرى فى مصر ، وقد توالت الكتابات بشأنها سواء فى الصحف اليومية أو فى المجلات التخصصية .

ولذلك يبدو لى ، حتى تتضح قاعدة النقاش ، انه يجب الاشارة الى بعض الحقائق الهامة :

أولا : ان نظرية الادارة بالاهداف ظهرت اولا فى أمريكا ، وطبقت فى البداية فى مجال الادارة الخاصة (ادارة المشروعات الصناعية والتجارية المملوكة لافراد او لشركات) ، ثم طبقت فى بداية الخمسينيات على الادارة العامة ونجاح هذا الاسلوب أدى الى التمسك به حتى اليوم . ثم انتقلت هذه النظرية الى غرب أوربا فطبقت فى انجلترا والمانيا فى الخمسينيات وفى فرنسا فى بداية الستينيات . ونحن فى مصر نرمى الى تعميمها فى منتصف السبعينيات .

هذا يعنى ان الاساليب الادارية تنتقل من بلد الى بلد فى بطء شديد ناتج أولا عن ان الادارة العامة هى بطبيعتها تخشى التغيير وترمى دائما (بسبب الظاهرة البيروقراطية التى تغطرس فى داخلها) الى ابقاء الحال على ما هو عليه .

فهى تقاوم التغيير برد فعل تلقائى . وتستمر المقاومة حتى يقهر احد الطرفين ، اما الوضع القائم واما الوضع الجديد . فاذا قهر الأول طبق الثانى . واذا قهر الثانى بقى الأول على ما كان عليه . وتستمر العجلة .

ومن ناحية اخرى ، يرجع بطء تطبيق النظم الادارية ، الحديثة والاجنبية ، الى حاجة هذه الاخيرة الى فترة « تأقلم » تتلاءم فيها مع البيئة الجديدة . وهذا يعنى أنه لا يمكن استيراد النظم والنظريات الادارية كما تستورد البضائع والمصانع .

فعملية انشاء المصانع تسبقها دراسات فى التخطيط الصناعى والانتاجى والتسويق والتحويل الخ ... فاذا انتهت هذه الدراسات الى صلاحية المشروع ، قمنا باستيراد الآلات واعداد المنشات استعدادا لبدء الانتاج .

والمفروض فى مثل هذه الحالة أن يتم الانتاج بحسب الدراسة والخطة الموضوعة سلفا بما يسمح بتحقيق الاغراض المنتظرة والتى قد تتمثل فى الحصول على عائد مادى معين أو اداء خدمة عامة محددة .

هذا المخطط لا ينطبق تماما فى حالة استيراد « النظم » والأساليب الأجنبية حينما يكون هناك تداخل بين العلاقات الانسانية وبين مجال تطبيق هذه النظم والاساليب . فارتباط أى نظام أو اسلوب بالسلوك الانسانى يضفى على هذا النظام او الاسلوب طابعا معينا يشبهه بالكائن الحى ويبعده تماما عن صفات الآلة . وذلك بمعنى أن النظام او الاسلوب يولد ولا يصنع أو يخلق ، ينشأ ويتطور بعكس الآلة التى تتقادم مع مرور الزمن . وكأى كائن حى فالنظام أو الاسلوب يتأثر بالبيئة المحيطة به ويؤثر فيها .

وهذه الصفة الاخيرة هى التى تحدد مدى قابلية النظام او الاسلوب على النشأة او على الانتقال الى بيئة مخالفة لذلك التى تعود ان يوجد فيها . فاذا نقل نظام معين من بيئة الى اخرى كانت النتيجة احدى اثنتين ، اما لفظ النظام الجديد بواسطة البيئة أو بواسطة الجسم الادارى الذى زرع فيه ، واما تقبل البيئة لهذا النظام ، وهذا لا يعنى بدء فاعلية النظام ، ولكن يعنى فقط بدء مرحلة تأقلم النظام مع البيئة بدرجة فاعلية منخفضة تتزايد مع تزايد التأقلم حتى تصل الى أعلى منسوب . وهذا التطور يحتاج الى فترة من الزمن . يضاف الى ذلك أن عملية نقل النظم

والاســـاليب تقتضى ايضا اخضـــاع النظـــام أو الاسلوب موضوع النقل الى عملية « تكيف » بمعنى اضافة بعض الرتوش اليه بما يسمح بتأقلمه وتجاوبه مع البيئة الجـديدة . وعملية التكيف هذه هى الضمان الوحيد ضد لفظ النظام الجديد بواسطة البيئة .

ونتيجة لذلك ، فان نقل النظم والاســـاليب الادارية من مجتمع الى آخر هى عملية معقدة تحتاج الى دراسات دقيقة متعلقة اســاســا بطبيعة الجهاز الادارى للدولة « المســتوردة » وأوجه اختلافها مع جهاز الدولة « المصــدرة » بما يشمل ذلك من قواعد قانونية ونظم اداريــة واســـاليب عمــل الخ .. كمــا تبحث هــذه الدراسات ايضا مدى الامكانيات المادية والبشرية المتاحة للجهاز الادارى بالاضافة الى تحديد مدى التاثر المتبادل بين هذا الجهاز وبين الافراد الذين يتعامل معهم بما يشمل ذلك من اساليب وطرق ونتائج هذا التاثر .

فاذا افادت هذه الدراسات بصلاحية النقل فهذا لا يعنى ان ثمار النظام الجديد ستظهر فور نقله . وذلك انه يتعين انتظار فترة التأقلم السابق ذكرهــا .

ونستنتج من هذا التحليل ان أسلوب الادارة بالأهداف الذى تزمع الوزارة الاخيرة تطبيقه على الادارة المصرية لا يمكن بأى حال من الأحوال ان تظهر نتائجه ، حسنه كانت أو سيئة ، بطريقة فورية أو فى فترة قصيرة من الزمن . اذ أن هناك فترة زمنيــة لازمة ، تطــول أو تقصر بحسب الامكانيات المتاحة ، لتخطيط الاسلوب الجــديد ولتطبيقه ولانتظار آثاره ثم تقييمها .

لذلك يجب الا يتصور الأخوة المواطنون ان مشكلاتهم الادارية مع جهات الادارة قــد انتهت بمجرد ان اعلنت الحكومة تغير اسلوبها فى الادارة أو أن هذه المشاكل سوف تنتهى فى ظرف عدة ايام أو شهور . وبالاضافة الى ما ذكر فيجب علينا الا ننسى ان ما تراكم اثناء سنوات عديدة لا يمكن ازالته بين يوم وليلة .

هذه الحقيقة تبدو لى فى منتهى الاهمية ، ويقع على أجهــزة الاعلام المختلفة عبء ايضـــاحها وتوصيلها الى مختلف طبقات الشعب ، حتى لاتقع هذه الخبرة فى بلبلة فكرية ناتجة عنسماع مبادىء رنانة فى الوقت الذى تبدو فيه الأمور وكانها تسير على ما كانت عليه .

فعلى الصحافة ان تاخذ دورها الحقيقى فى عملية التنمية بأن تقوم بتوعية الرأى العام وتنبيهه الى الــوزن الحقيقى للتغــيرات الاجتمــاعية والاقتصادية والســياسية والادارية التى تتم فى داخل مجتمعه . فاذا اتبعت وسائل الاعلام خلاف ذلك ، تكون قد خرجت عن وظيفتها التى يمليها عليها دورها البناء فى عملية التنمية .

ثانيــا : ان تطبيق اسلوب الادارة بالأهداف على الجهاز الادارى للدولة لا يمكن أن يثمر الا اذا توافرت له عناصر الدوام أو على الأقــل الاستقرار لفترة غير قصيرة لا تعد بالشهور بل بالسنوات ، وهذا يقضى بأن تكون المبــادرة فى تطبيق وفى مباشرة هذا الأسلوب موكلة الى جهاز ادارى له صفة الدوام وليس الى جهاز سياسى يتميز بطبعه بالتوقيت .

او بمعنى آخــر ، فانه يجب الا توكل مهمــة تطبيق هذا الأسلوب الى وزير معين (مهما كانت كفاءة هذا الوزير لأن صفته السياسية وتوقيت منصبه تتعارض مع مقتضيات الأمر) او الى وزارة معينــة ، نظــرا لان الوزراء والوزارات قابلون للتغير بحسب مقتضــيات الاســـلوب الديمقراطى فى الحكم الذى يقتضى تغير المناصب السياسية فى الدولة بحسب تغير الاراء والاتجاهات السياسية للمحكومين .

ولتفادى مثل هــذه الترددات فى تطبيق النظم والاساليب الادارية ، اتجهت الدولة بصفة عامة منذ زمن طويل الى انشـــاء دواوين الموظفّين ، ومجالس الخدمة المدنية على شكل هيئات ادارية لها صفة الدوام ، ولا تتأثر بالتغييرات السياسية بحيث يكون من بين اختصاصـــاتها تطوير نظم

واساليب العمل الادارى بداخل الادارة الحكومية . وهذا هو ما دفعنا فى مصر الى انشاء ديوان الموظفين عام ١٩٥١ ثم تطويره فى شكل الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى عام ١٩٦٤ .

وخلاصة القول ان مهمة تطبيق اسلوب الادارة بالاهداف على الادارة الحكومية المصرية تقع من وجهة نظرنا على عاتق الجهاز المركزى للتنظيم والادارة . وانه يتعين تزويد هذا الجهاز بالصلاحيات اللازمة لمباشرة هذه المهمة بطريقة تسمح باستمرار الاصلاح والتطبيق فى حالة ما اذا حدث تغير وزارى .

ثالثا : ان تطبيق أسلوب الادارة بالأهداف يقتضى توافر بعض العناصر الهامة التى سبق ذكر الكثير منها فى مقالات سابقة بجريدة « الأهرام » ، وخصوصا مقال الدكتور عبد الكريم درويش بتاريخ ١٩٧٦/٤/٥ .

ويبدو لى انه يجب التركيز على ثلاث نقاط اساسية :

١ — ان الادارة بالأهداف تعتمد اساسا على الاشخاص وخصوصا على هؤلاء الذين سيوكل اليهم المهمات الاشرافية والقيادية .

اذا فانه لا يكفى ان تعلن الدولة بانها ستتبع اسلوب الادارة بالأهداف حتى نتصور ان هذا الأسلوب سيصبح حقيقة . اذ أن على الدولة ان تجد اولا الاشخاص الصالحين الذين ستحدد لهم الأهداف الواجب الوصول اليها والذين ستعطيهم الوسائل المادية والبشرية اللازمة لتحقيق الأمر المرغوب .

وهذا هو اصعب الأمور .

وذلك لان القيادات الادارية الموجودة حاليا فى داخل الادارة الحكومية المصرية ليست كلها صالحة لتولى مهام الادارة بالأهداف . وليس هذا عيبا فى ادارتنا فهذه هى الحال فى جميع الدول . اذ أن هذا الأسلوب فى الادارة يتطلب نوعية معينة من الاشخاص ، والناس تتفاوت بطبيعتها فى الصفات والقدرات .

فالادارة بالأهداف تستلزم افرادا مدربين لديهم القدرة والرغبة على تحمل المسئولية وعلى المبادرة . وهذه أمور لا تتوافر بسهولة فى محيط الوظيفة العامة . فهذه الأخيرة توصف احيانا بأنها « مكان أمين » يلجأ اليه من لا يرغب فى التعرض الى متغيرات الظروف ، تعطى الامان والاستقرار وتحمل شاغلها واجبات محدودة مفصلة تبينها اللوائح والقوانين ، وأن المساءلة فى مجالها تتم بناء على قواعد منظمة بدقة الخ .. وبالتالى فان عملية البحث عن الأفراد الصالحين ستكون متسمة ببعض الصعوبة .

٢ — فاذا توافرت هذه الشخصيات فانه يتعين تزويدها بالوسائل المادية والبشرية والقانونية بما يسمح ويحقق الأهداف المنوطة بها . وليست هذه العناصر من الأشياء التى يسهل العثور عليها .

(أ) فالعنصر المادى هو بطبيعته نادر بالمعنى الاقتصادى اى محدود الكمية مما يقتضى توزيعه بدقة على الأهداف المختلفة بحسب الأولويات وتزداد قدرة هذا العنصر فى دولة مثل مصر بسبب انها دولة نامية فى حاجة الى امكانيات ضخمة لمواجهة تحديات التنمية . يضاف الى ذلك مقتضيات المجهود الحربى والتعمير .

(ب) والعنصر البشرى (ويقصد به هنا الافراد على المستوى التنفيذى) لا يقل اهمية عن العنصر السابق . وهو يعنى حاجة المنظمة (الموكول اليها مهمة تنفيذ هدف معين) الى عدد معين من الأفراد فى اختصاصات معينة ، فاذا زاد العدد او قل عن المطلوب صعب على المنظمة تنفيذ اهدافها .

وذلك لان العدد الزائد من الموظفين سيكون بمثابة عائق يعطل الآخرين . واذا نقص عدد الموظفين ، فهذا يعنى ان احد اجزاء الخطة لن يتحقق بالكامل او انها ستتحقق كلها ، ولكن بتأخير

بعضها ، أو انها ستتحقق كاملة وفى وقتها المحدد، ولكن بتشغيل الأفراد ساعات عمل اضافية ، وهذا يؤثر فى أغلب الاحيان على نوعية التنفيذ وعلى جودته .

ويجب علينا الا ننسى ان الادارة المصرية هى آخر من يتحكم فى عدد موظفيها . فالكل يعلم أن التعيين لدينا يتم بطرق تتنافى مع ابسط قواعد التنظيم والادارة . فالتعيين الجماعى لخريجى الجامعات والمعاهد العليا يسمح لفئة قليلة جدا بأن تكون موضع تطبيق للمبدأ المعروف « بالرجل الصالح فى المكان المناسب » اما بقية الخريجين فانهم يوزعون على الوزارات توزيعا يكاد يكون عدديا تحكمه اعتبارات الميزانية .

والنتيجة الطبيعية لذلك كما نعرف جميعا هى تكدس الموظفين فى بعض الوزارات والمصالح بما يزيد بكثير عن حاجة هذه الأخيرة . وبالتالى فاذا اردنا ان نطبق أسلوب الادارة بالأهداف فانه سيتعين على المسئولين اتخاذ قرارات هامة فى مسألة القوى العاملة وتوزيعها .

ومما لا شك فيه ان مصير الأسلوب الجديد فى الادارة سيكون الفشل المتناهى اذا اعتمدنا فى تطبيقه على العنصر البشرى القائم الآن بدون اعادة توزيعه بما يسمح باقامة توازن دقيق بين الحاجة الفعلية الى الأفراد وبين عددهم القائم الآن .

وليست المسألة مجرد كم ، بل انها ايضا مسألة كيف . فالأفراد اللازمون للسهر على تحقيق الأهداف ليسوا فقط مجرد « اداريين » كما قد يبدون الى الذهن فى أول وهلة . فنوعية هؤلاء الأفراد تتوقف أولا وأخيرا على طبيعة المشروع او المنظمة محل البحث . فاذا كان اختصاص هذه المنظمة (الادارة) انشاء الكبارى مثلا ، فذلك يستلزم الاستعانة بالمهندسين الفنيين المختصين فى هذا النوع من الانشاءات ، بالاضافة الى عمال التنفيذ واللحام والدهان الخ ... واذا كان هدف المنظمة هو القضاء على وباء معين أو مرض خطير استلزم الأمر استخدام اطباء وحكماء وممرضات متخصصات. واذا كانت المسألة متعلقة بمحو الأمية وجبت الاستعانة بعدد معين من المدرسين الاكفاء ... الخ .

ولنا ان نتساءل (ويبدو لى أنه من الصعب الجزم فى هذا الموضوع) فيما اذا كانت الادارة المصرية قادرة على توفير التخصصات اللازمة لتطبيق برامج الادارة بالأهداف . وقد يبدو هذا التساؤل غريبا ومحل نقد وخصوصا اننا ذكرنا قبل قليل بأن الجهاز الادارى فى مصر مريض « بالتخمة » منذ بداية الستينيات بسبب الاعداد الهائلة من الموظفين الذين ينكبون فى داخله مع مطلع كل عام . ولكن يتعين علينا ان نشير الى ان الزيادة العددية لا تعنى بالضرورة توافر التخصصات اللازمة . وحتى اذا توافرت هذه الأخيرة فهذا لا يعنى انها متوافرة بالكفاءة والخبرة اللازمتين لتنفيذ الأهداف المنوطة بالادارة العامة .

فالواقع يملى علينا أن نضع فى الاعتبار حقيقتين هامتين : اولاهما ان الهيكل الادارى المصرى (بسبب التعيين الجماعى الدورى) يحتوى على اعداد هائلة من الشباب الناضج الذى تنقصه الخبرة والممارسة . هذه الخبرة تكتسب فى ايامنا هذه فى أضعاف أضعاف المدة التى احتاج اليها اسلافنا للحصول على نفس الخبرة . وذلك لأن تكدس الموظفين فى الادارات يؤدى اما الى اعادة توزيع العمل على عدد من الموظفين اكبر من الاحتياجات الفعلية للعمل ، وهو ما يؤدى الى انخفاض نصيب الفرد وبالتالى الى تطويل المدة الزمنية اللازمة للحصول على الخبرة ، واما الى تحميل بعض الموظفين بعبء العمل كله مع ترك الآخرين بدون عمل فعلى أو اعطائهم عملا لايتصل بدراستهم أو لا يساعدهم على تنمية خبراتهم . وفى كلتا الحالتين فاننا نجد انفسنا امام مجموعات هائلة من الموظفين تحتوى على عدد لا يستهان به من قليلى الخبرة وعديميها .

أما الحقيقة الثانية التى يجب الا تغيب عن اذهان المخططين وهى ان عددا هائلا من الكفاءات

المصرية قد وجدت طريقها للخارج سواء فى البلاد العربية أو الأوربية أو أمريكا . وكلنا يعلم ان هذه الكفاءات هى فى اغلب الأحيان من اقدر الكفاءات المصرية . فالجامعات فى الدول الشقيقة لا تنتدب الا افضل الأساتذة الجامعيين ، والشركات لا تستخدم الا المهندسين الأكفاء والعمال المهرة ، وهذا طبعا منطقى لأن هذه الدول ليست لها خبرة فيما تزمع اقامته ، وبالتالى فلا مجال لديها لعديمى الخبرة .. الا يقول المثل الشائع خذ الخبرة من اهل الخبرة . .

وخلاصة القول انه يجب الاخذ فى الحسبان عند التخطيط للادارة بالأهداف أن كثيرا من الخبرات المصرية التى تدخل فى الحسابات النظرية للقوى العاملة ليست متوافرة فورا ، لا لأنها تحدد الاعداد ، ولكن لوجودها فى الخارج تشارك فى عملية التنمية فى الدول الأخرى . ولقد قام الاهرام فى الشهور الأخيرة بنشر عدة تحقيقات صحفية عن مدى افتقار جامعاتنا الى اساتذتها ، وأن نسبة الـ ٢٥٪ المسموح باعارتها قد تخطيت فى عدد من الكليات ، بالاضافة الى أن الجامعات الاقليمية الجديدة مازالت تفتقد بشدة الى اعضاء هيئة تدريس . يضاف الى ذلك مشكلة الفنيين وأزمة الصناعة التى تكلم عنها الأهرام فى اكثر من مرة .

كل هذه الأمور يجب أن تدخل فى الحسبان حتى لا يكون التخطيط نظريا بحتا معتمدا فقط على الأرقام الموجودة بالملفات والاحصائيات .

(جـ) والعنصر الثالث الذى يجب ان يتزود به القائمون على تنفيذ سياسة الادارة بالأهداف هو العنصر القانونى اى مجموعة القواعد القانونية واللوائح التى تسمح لهم باتباع هذا الأسلوب فى الادارة . فالادارة بالأهداف ترمى فى واقع الأمر الى تحقيق نتائج معينة ومحددة بصرف النظر عن الطرق والوسائل المتبعة (بشرط أن تظل فى حدود الشرعية بطبيعة الحال) والتى يلقى اختيارها على عاتق المسئولين عن الادارة المعنية . وهذا الأسلوب لا يمكن تحقيقه الا اذا سمحت بذلك القواعد والقوانين القائمة الآن .. فان لم تسمح (وهذا هو الحال) فليتعين تغيرها .

وبمعنى آخر ، فالادارة المصرية يحكمها اليوم عدد من القواعد القانونية والنظم الادارية يرجع بعضها الى عصر الحكم الخديوى ، ولقد تطورت هذه القواعد بطبيعة الحال مع تطور الدولة وتغير النظام السياسى . ولكن طبيعتها الأساسية ظلت كما هى . اى قواعد قانونية ترمى الى تنظيم «ادارة تسير» وليست ادارة أهداف . وتتسم هذه القواعد (فى اى دولة) بصلابتها وبجمودها والتى تجد تبريرها فى الرغبة فى حماية المصلحة العامة والمال العام وحماية حريات الأفراد وحقوقهم تجاه الدولة .

وهذه القواعد تتسم بشمولها اى بانها تنظم كل صغيرة وكبيرة فى داخل الأداة الادارية بما لا يسمح بترك اى ثغرة تتسلل منها العناصر الضارة بالمصلحة العامة . وهو ما يؤدى الى خنق روح المبادرة لدى الموظفين والمسئولين والى تشجيع ما سمى بالروتين بما يتبعه من اوراق وملفات وامضاءات ومراجعة ورقابة وانتظار الخ ..

وبالتالى فان أسلوب الادارة بالأهداف لن يثمر بمجرد اصدار قرار من اعلى مستويات الدولة مصحوبا بتوصيات أو باهداف محددة يتعين على مختلف الادارات الوصول اليها . بل قد يؤدى مثل هذا التصرف الى التضارب وستظهر مشاكل حيوية عند التنفيذ . فالقيادات الادارية ستجد نفسها ملتزمة بتحقيق اهداف معينة ، بينما الوسائل القانونية الموجودة تحت تصرفها تمنعها أو تعوقها عن تحقيق هذه الأهداف .

وهذا يعنى ان هناك مرحلة وسطى يجب أخذها فى الاعتبار ، توجد بين اعلان المبدأ وتحديد الأهداف ، وهى عملية تغيير القواعد القانونية بما يسمح وملاءمة الأسلوب الجديد .

وهناك طريقتان لاعطـــاء القيـــادات الادارية الصلاحيات القانونية اللازمة لتحقيق الاهـــداف المنوط بادارتهم .

الطريقة الأولى هى اعطاء صلاحيات عامة ، اى لمستوى ادارى معـــين فى كافة الادارات الحكومية بما يسمح لهم بالتصرف بحرية تامة فى حدود معينة . وهذا يعنى على سبيل المثـــال ان يكون للمسئولين بدرجة مدير عام فمـــا فوق مثلا سلطة تعيين عدد معين من الموظفين بدون اتباع الاجراءات الادارية الواردة بالقواعد الحالية او سلطة صرف مبالغ مالية فى حدود معينة بدون اتباع القواعد المالية السارية الآن ، او ســـلطة تخطى عدد من الاجراءات القانونية عند تنفيـــذ عمليات ادارية معينة الخ ..

والطريقة الثانية تقضى باتباع اسلوب تنظيمى قديم عرف فى مصر وفى العالم كله منذ ســـنوات طوال بما يسمى بالتنظيمات المستقلة . وهى تنظيمات تنشأ لتحقيق أهداف محددة أو لتسير مشروعات معينة ، ويكون لها الاستقلال المـــالى والادارى التام عن الجهات الحكومية بما يسمح لها بتطبيق نظامها القانونى الخاص (فى حـــدود القواعد العامة) واصدار لوائحها الداخلية التى تنظم علاقات المنظمة بالأفراد من ناحية وعلاقات المنظمة بموظفيها من ناحية أخرى .

وهذا النوع من التنظيمات ليس جديدا علينا . فالهيئات العامة انشئت فى الأصل لكى تتفـــادى تطبيق القواعد واللوائح الحكومية المعقـــدة ، وكانت لها سلطات كبيرة فى تحديد النظام الوظيفى المطبق على موظفيها ، وكانت نظمها تتسم بالمرونة بما يسمح وتحقيق الغايات المنشودة فى مصر الذى ادى الى فقدان هذه التنظيمات للصفات الأساسية التى كانت سبب انشـــائها . وبالتـــالى يتعين الرجوع الى هذا الاسلوب فى التنظيم فهو امثـــل الحلول للمشكلات الادارية التى تواجهنـــا الآن فى مصر .

فبصرف النظر عن أن هذا الاسلوب يعطى القادة الاداريين المرونة التامة اللازمة لتحقيـــق الأهداف المنوطة بهم وتوكل لهم مهمة اختيـــار أحسن النظم والطرق بمايسمح وتحقيق الأهداف. فهذا الاسلوب التنظيمى يؤدى الى تباين النظم الوظيفية المطبقة فى داخل الدولة وهو فى اعتقادنا (بخلاف آلراى السائد فى مصر) لازم لتشجيع الكفاءات واعطائها تقديرها الحقيقى بما يساعد على دفع التنمية وزيادة الانتاج فى الدولة بصفة عامة . وتزداد اهمية هذا التباين فى دولة مثـــل مصر نتيجة لانحصار القطاع الخاص فيهـــا فى حيز ضيق ، مما يؤدى الى هروب الكفاءات الى الخارج حيث تحصل على التقدير المادى الموازى لكفاءتها . وعلى اى حال فان النمو البطىء للقطاع الخاص الذى نشهده حاليـــا نتيجـــة للانتـــاج الاقتصادى سيؤدى فى اغلب الظـــن بعد فترة ما من الزمن الى تطبيق مبدأ التباين فى النظـــم الوظيفية فى مصر والا فســـيحدث تسرب كبير لأحسن الكفاءات الادارية من القطاع الحكومى والعام الى القطاع الخاص .

٣ — فاذا توافرت الاشخاص وتم تزويدهـــا بالعناصر المـــادية والبشرية والقانونية فان ذلك لن يكفى لتحقيق الأهداف المرغوبة ، والا اتبعت هذه الأشـــخاص برقابة فعليـــة وجادة بشرط الا تؤدى هذه الرقابة الى شلل العمل الادارى سواء عن طريق اذاعة الخوف بين المســـئولين أو عن طريق مزاولتها المستمرة بطريقة مبالغ فيها تؤدى الى تعطيل فعلى للعمل الادارى .

فالصلاحيات المفترض اعطاؤها للقيادة الادارية لن تثمر الا اذا احسن استخدامها والا ادت الى اضرار تفوق بكثير ماتسببه عادةالطرق التقليديةفى الادارة . فهذه الاخيرة كما ذكرنا يفترض فيها انها اصلح ما تفتق عنه ذهن الانسان بما يسمحوتجنب سوء استخدام السلطة او اهدار المصلحة العامة وبالتالى فان اغلب الأضرار الناتجة عنها هى فى الواقع اضرار ناتجة عن الرغبة فى حماية المصلحة العامة . وهو ما يسمح ؛ فى المفهوم التقليدى ؛ بالشفاعة لها .

والانحراف فى مجال الادارة بالأهداف مجاله

اوسع بكثير مما هو الحال فى مجال الادارة التقليدية فالتحلل من اللوائح قد يؤدى الى التسيب والرشوة والمحسوبية الخ . . . فاذا كانت كل هذه الامور موجودة الان بالرغم من العدد الهائل من القوانين واللوائح والقيود فما بالك بالنتيجة عندما تختفى هذه الأخيرة تماما ..

والانحراف فى مجال الادارة بالأهداف يصعب ضبطه فى اغلب الاحوال وذلك يرجع الى تحلل المسئولين من القواعد والنظم الادارية العامة . وثانيا الى أن المسئولين هم انفسهم القائمون على تحديد القواعد والنظم التى يجب عليهم اتباعها ، وبالتالى فانهم يستطيعون تجنب ماقد يساعد على كشف انحرافهم .

وقد يبدو لأول وهلة ان الانحرافات لن توجد الا فى التنظيمات التى تشغل فى تحقيق اهدافها على اساس ان الفشل نتيجة للانحراف . ولكن التجربة اثبتت عدم صحة هذا التصور فى جميع الحالات . فقد تفشل التنظيمات نتيجة لاساليب فنية محضة مثل سوء تقدير الأهداف ، وعدم توافر العناصر اللازمة ، وتغير الظروف الخ .. وهو مالا علاقة له بالانحراف . كما قد تفشل التنظيمات نتيجة لاعوجاج المسئولين . وكذلك ايضا الحال بالنسبة للتنظيمات التى ادت مهمتها . فالوصول الى الغرض لا يعنى ابدا ان التنظيم قد استخدم الوسائل المادية والبشرية والقانونية استخداما سليما مائة فى المائة بما يسمح بتحقيق المصلحة العامة . فقد يكون هناك سوء تقدير (بالزيادة) من البداية وفى لحظة التخطيط بما يسمح فى النهاية بتحقيق الأهداف وتحقيق فائض يستغل استغلالا غير مشروع فى مصالح فردية وشخصية .

بل انه يبدو لنا ان على الرقابة أن نهتم بكلا التنظيمين ، وان نركز تركيزا خاصا على المشروعات التى ادت مهمتها حتى نتبين اولا ان الاهداف قد حققت بناء على طرق مشروعة وسليمة لا شائبة عليها ، وذلك لأن هناك احتمالا بأن يقوم المسئولون بتضحية مصالح عامة هامة بقصد الوصول فقط الى تحقيق الاهداف المنوطة بتنظيمهم بما يجنبهم عار الفشل الشخصى . وثانيا للتأكد بأن المسئولين لا يتسترون خلف ستار الوصول الى الأهداف المحددة وتحقيق النتائج المرادة ، بقصد تحويل الانتباه عما تم من انحرافات شخصية وسوء استعمال للسلطة .

رابعا : واخيرا هناك نقطتان يجدر ذكرهما بخصوص تطبيق اسلوب الادارة بالأهداف فى مصر .

النقطة الأولى :

هى أن الادارة بالأهداف بمعناها الفنى الدقيق ليست اسلوبا صالحا للتطبيق بنفس المدى على جميع الادارات العامة . فالتنظيمات الادارية العامة يمكن تقسيمها الى قسمين اساسيين بحسب الدافع الى انشائها: اولا « ادارات التسير » وثانيا « ادارات الأغراض » الأولى تنشأ بقصد تسيير مرفق عام معين وبصفة مستمرة . فهى تلتزم بالقيام بعمل معين له صفة المنفعة العامة وذلك بطريقة مطردة ومستمرة . فانشاء هذه الادارات لا يتحدد بزمن معين ولا بنتيجة معينة . فهى تظل قائمة ما دام سبب قيامها مازال قائما ولحين الغائها بالطرق القانونية المحددة . وهى لا تقوم بتحقيق نتيجة نهائية شائبة ولكن بتحقيق عدة نتائج مكررة بطريقة مستمرة ودورية أو بمعنى آخر ، هذه الادارات تلتزم بتنفيذ وظيفة وليس بتحقيق هدف نهائى معين وامثلة هذه الادارات كثيرة ، وتجد مجالها اساسا فيما اصطلح على تسميته فى فقه القانون الادارى المصرى بالمرافق العامة المتعلقة بوظائف السيادة للدولة مثل الشرطة والدفاع والضرائب والقضاء. فكل هذه المجالات لها طابع الوظيفة المستمرة .

هذه الادارات لا مفر لها من تطبيق النظام التقليدى فى الادارة القائم على اساس توحيد النظم والعلاقات فى داخل لوائح لها الطابع القانونى بما يسمح بتحقيق العدالة والمساواة بين الافراد وبتحقيق الاستمرار فى العملية الادارية . ولكن هذا لا يعنى ان مبدأ الادارة

بالأهداف لا يجد مجالا للتطبيق فى مثل هذه التنظيمات الادارية .

فى الواقع ، انه يمكن تطبيق الادارة بالأهداف فى هذا المجال ، ولكن على اساس انها « اسلوب عمل » وليس على اساس انها «قاعدة تنظيمية».

بمعنى انه يمكن لتحديد اهداف معينة فى داخل الاطار العام لامتصاص هذه التنظيمات تلتزم هذه الاخيرة بتحقيقها فى مدة زمنية معينة على ان تمنح صلاحيات خاصة لاتعطى لها فى الظروف العادية ، فاذا تفشى وباء مثلا ، استلزم الأمر تكليف وزارة الصحة بالقضاء عليه بأسرع وقت ، وهو ما لايمكن تحقيقه بنجاح الا اذا اعطيت الوزارة المعنية بعض الصلاحيات والامكانيات الخاصة التى تسمح لها بالتصرف بسرعة وبمرونة . كما يمكن ايضا « برمجة » عمل الادارات الحكومية بمعنى ان تقوم مختلف الادارات بترجمة «اختصاصاتها» الى « أهداف » محددة كما وكيفا وزمنا . وهذه « البرمجة » هى خير وسيلة لتخطيط وتنفيذ (ومتابعة تنفيذ) أى اصلاح ادارى . ويجدر بالذكر انه يصعب عمل هذه البرمجة بصفة متكاملة بالنسبة لأحد انواع الادارات العامة ، وهى الادارات التى ينصب اختصاصها فى الرد على طلبات مقدمة من الأفراد . أى الادارات التى تبدأ فيها العملية الادارية بناء على مبادرة قادمة من احد افراد الجمهور .

فبالنسبة لهذه الادارات ، يمكن تحديد الكيف والزمن بطريقة دقيقة ، اما بالنسبة للكم فلا مفر من اعتباره بناء على « احتمالات » وتوقعات .

وفيما يتعلق « بادارات الأغراض » ، فهنا تظهر الادارة بالأهداف كقاعدة تنظيمية وليست كمجرد اسلوب عمل . ويقصد بادارات الأغراض، التنظيمات الادارية التى تنشأ فى داخل او خارج الهيكل الادارى للدولة بقصد تحقيق نتيجة معينة، ويترتب على تحقيق هذه النتيجة (أو ثبوت عدم امكان تحقيقها) حل هذه الادارة وزوالها تماما .

فهذه الادارات تتميز بانها مؤقتة ، وبانها تنشأ بقصد القيام بسد حاجة معينة وليس لها طابع الاستمرار والدوام وان حياتها متوقفة على تحقيق النتيجة المنوطة بها .

وبالتالى فاننا نجد ان كل صغيرة وكبيرة متعلقة بهذه الادارات تحكمها فكرة واحدة وهى الوصول الى الأهداف .

والنقطة الثانية :

هى انه يجب الا يتصور القارىء ان الادارة بالأهداف هى حدث جديد من نوعه على الادارة المصرية . فمن يبحث الأمور بتعمق يتبين أن ما ترمى اليه الحكومة الآن هو « تعميم » هذا الاسلوب فى الادارة وليس « ادخاله » فى مصر . فهذا الأسلوب معروف فى مصر وسبق استخدامه باشكاله المختلفة فى عدد من الادارات والتنظيمات العامة .

فالادارة بالأهداف كاسلوب عمل سبق تطبيقه بنجاح فى عام ١٩٥٦ على تسيير قناة السويس وجار تطبيقه الآن (الى حد ما) فى وزارة الاسكان والتعمير .

والادارة بالأهداف كقاعدة تنظيمية سبق تطبيقها فى مصر . واحدث الأمثلة لها هى وزارة السد العالى التى انشئت بقصد تنفيذ المشروع وتجنيد كل الطاقات اللازمة للوصول الى هذا الهدف . ثم حلت الوزارة بمجرد الانتهاء من بناء المشروع .

وفى النهاية يجدر تكرار حقيقة من اهم ما ذكر، وهو انه يتعين على الجهات المسئولة البحث اولا عن القادة الاداريين الصالحين لتولى مهام الادارة بالأهداف . فالخبرة والتجارب التى عممت فى هذا المجال فى البلاد الأوروبية اثبتت ان اغلب حالات الفشل فى تطبيق الادارة بالأهداف ترجع الى عدم صلاحية القادة او الى انحرافهم .

* * *

التغيير في تفسير مفهوم العمل

د. منصور فهمي

تعرض مفهوم العمل لتفسيرات مختلفة .. ففى وقت من الاوقات كانت النظرة اليه لاتتعدى النظر لباقى العناصر المادية كالالات والخامات ، ثم اتضح ان الانتاجية لا تتحدد بمقدار التخفيض المستمر لتكلفة العمل .. بل ان هذا التخفيض قد يكون ذا اثر معاكس على الانتاجية .

ولذا ظهرت نظرة جديدة الى قيمة العمل باعتباره مقابل جهد لانسان يجب ان يكون مجزيا كى يجب النظر لهذا الانسان باعتباره محصلة عواطف اكتسبها من تكوينه الاجتماعى .

ولذلك فان التركيز على التعـــرف على متطلباته السلوكية يمثل عونا كبيرا على دفع العامل نحو الانتاج .

واخيرا فان الاعتراف بمعنويات العمل وسيادتها بين العمال واصحاب الاعمال يمثل الاتجاه المعاصر فى البحث العلمى) . عن هذا الموضوع يحدثنا الكاتب .

د. منصور فهمى

استاذ ادارة الاعمال المساعد

جامعة القاهرة

ان محور النشاط الاقتصادى هو تقديم سلعة او خدمة تتفق والرغبات المطلوبة ، وذلك لا يمكن تحقيقه ، الا عن طريق بذل نشاط انتاجى . والنشاط الانتاجى فى ابسط صوره ما هو الا حصيلة الجمع بين عناصر المواد والعمل ورأس المال او بمعنى آخر ما هو الا حصيلة الجمع بين عناصر مادية (المواد + رأس المال) وعناصر بشرية (العمال) .

وطبقا لهذا المفهوم فانه يمكن القول بأن العمل

عنصر من عناصر الانتاج لأنه لابد من توافر لأى أداء انتاجى ، كما أنه من العناصر الأساسية لتكوين المنتج ، ولكن التطورات التى حدثت فى الانتـــاج اثر الثورة الصناعية على الرغم من مزاياها العديدة من النـــواحى الفنيـــة للانتـــاج والتى أدت الى ادخال نظام الانتاج الكبير فى الصناعة ، الا انهـــا فى الجانب الآخر أدت الى استحداث العـــديد من وسائل استغلال عنصر العمل الذى اسفر عن فجوة كبيرة بين العاملين والمالكين . اذ أن نظام الانتاج الكبير أدى الى ظهور أشكال من ملكية المنشآت فصلت ما بين الملـــكية والادارة ، واصبح قيـــام المشروع يعتمد على تجميع حصص صغيرة (اسهم) من عـــدد كبير من المستثمرين ، وترتب على ذلك اســـناد ادارة المشروع الى مجموعة من المديرين المحترفين مع احتفاظ الملاك بمؤشرات للرقابة على المديرين تحدد مدى كفاءتهم فى الادارة ، وكان هذا القياس يتمثل فى رقم الربح الصافى الذى يحققـــه هؤلاء المديرون . وعند رسم المديرين لخطتهم فى اتخاذ القرارات رتبوا أولويات تتمثل فى تحقيـــق اكبر ربح ممكن مع المحافظة على استمرار المشروع فى الحياة الاقتصادية وكانت أيسر الوسائل لتحقيق هذا الهدف تتمثل فى البحث عن وســـائل تخفيض تكاليف الانتـــاج حتى يضمن المشروع توزيعا أكبر للسلعة أو هامشا أعلى للربح .

ولـــا كانت العناصر التى تكون قائمـــة التكلفة بالنسبة لأى نشاط انتاجى لا تخرج عن تكلفة المواد الخام المطلوبة للعملية الانتاجية والمهمات والعدد والآلات وتكلفة العمل — الذى تستخدم فى تشكيل العناصر السابقة ليعطى المنتج المطلوب — بالاضافة الى رأس المـــال اللازم لتمويـــل كافة العنـــاصر السابقة .

وطبقا للمفهوم الذى ساد فى هذا العصر بأن (العمل سلعة تخضع لجميع المتغيرات التى تخضع لها السلع المادية الأخرى فى الأسواق) ، فان سوق العمل ، والذى كان من أبرز ملامحه قبل الانقلاب الصناعى الاعتماد على العمال المهرة ، اصبح — بعد ادخال نظام النجار فى الصناعة ، والذى ادى الى استبدال المجهود الشخصى فى أغلب عمليـــات التشغيل بالآلة — يعتمد على العمال انصاف المهرة والعمال غير المهرة بالاضافة الى استخدام الصبية والنساء فى الصناعة بدرجة أكبر من ذى قبل .

كل هذه العوامل اعطت سوق العمل زيادة فى العروض من عنصر العمل بدرجة كبيرة ممـــا ادى الى تبلور فلسفة ادارية طبقتهـــا المديرون حينذاك أساسها أن أى توفير فى المبالغ التى تدفع كأجور هو وسيلة أساسية لتخفيض تكاليف الانتاج وبالتالى تحقيق الأرباح ، وقد نتج عن ذلك اتفاق شبه عرفى بين مديرى المنشآت — على اتباع كل الوسائل التى تؤدى الى استغلال مجهود العامل دون النظـــر لآدميته أو غير ذلك من الاعتبارات . وترتب على ذلك تمضية العامل فى عمله فترات بلغت فى بعض المنشآت الى ست عشرة ســـاعة دون اتباع أى نظام لحماية أمن العمال أو سلامتهم أو تأمينهم اجتماعيـــا .

كما انه بالنظـــر الى موقف الباحثين فى ادارة الأعمال واتجاه أبحاثهم الى تطبيق وسائل رفع ، الكفاية الانتاجية ، تجدهم قد ركزوا على النواحى الفنية للانتاج . وعند اتجاههم الى الدراسات الخاصة بالعمل كان تركيزهم منصبا على الجانب المـــادى لعنصر العمل دون أى اعتراف بالجانب الانسانى كوسيلة أساسية لرفع الكفاية الانتاجية . وكانت أبرز المراحل التى وصـــلوا اليها فى هـــذا المجال (دراسات الزمن والحركة) .

ولكن تغير اتجاه الكتاب فى ادارة الأعمال أخيرا (حوالى عام ١٩٢٩ خاصة بعد مايو Eligion Mayo والتى كان من أبرز نتائجها انه لايمكن النظر للعامل

---

(١) د. منصور فهمى ، ادارة الافراد والعلاقات الانسانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ص ١٠ — ١٢

(٢) نتائج أبحاث فردريك تايلور ١٩١٠ — ١٩٣٠ امكانية زيادة انتاجية العاملين وتحسين الاداء والارباح . فلسفته فى ذلك قامت على الفروض التالية :

* ينظر للعامل كفرد أن يستجيب للادارة بصفة فردية .
* الاجر هو الحافز للعمل . فكلما حصل على وعد بزيادة الاجر زاد انتاجه .

على أن كل ما يربطه بالمشروع هو مجرد مادية تتمثل فى الأجر أو ظروف اداء العمل ، وانما هناك متغير أساسى يربط العامل بعمله وهو معنويات العمل . وأن العامل قبل معاملته على أنه عنصر من عناصر الانتاج لابد من معاملته كانسان . وكلما زيدت الوسائل التى تشعره بأنه يعامل كشريك ، وليس كأجـــير تأثرت معنويتـــه وبالتالى كفايتـــه الانتاجية .

الافتراضات التى تفسر سلوك الانسان فى محيط العمـــل(١) :

تختلف هذه الافتراضات طبقا للنظر الى الجانب المنتج فى الانسان ، فالبعض يرى فيه مجرد مكونات مادية مثلها مثل الآلة . والبعض يرى فيه قدرات خلاقة يتحدد مقدارها بقدر ما اشـــبعت معنوياته وهذا ما يتضح مما يلى :

١ ـــ الافتراض الكلاسيكى : ان الانسان بطبعه لا يحب العمل بل يكرهه ويحاول الهروب منه وعدم تحمل أية مسئولية ، ولذلك يجب على الادارة ان تراقب العاملين مراقبة دقيقة وتدفعهم للعمـــــل بجدية ولو أدى ذلك الى توقيع العقوبات الرادعة على المتكاسل منهم . كما ترى هذه النظرية أن روح المبادرة والابتكار لا تظهر عند الفرد الا اذا وجـــه وكان موضع المراقبة والدفع .

٢ ـــ الافتراض الحديث : أن بذل الطاقة العقلية والجسمانية فى العمل رغبة طبيعية عند الانسان شأنها شأن الرغبة فى الاخلاد الى الراحة أوممارسة اللعب عند الطفل .

ويعتمد سلوك الفرد فى محيط العمل على الدوافع النفسية التى تحركه للانتاج . وأن حاجات الفـــرد تنحصر فى مجموعتين من الحاجات لابد أن تشـــبع لكى يستمر حماسه فى العمل . المجموعة الأولى هى الحاجة الطبيعية وهى تنشأ عن حاجة الانسان للطعام والشراب والمأوى والزمن . أما المجموعة الثانية فهى حاجات اجتماعية وسيكولوجية وتنشأ عن حاجة الفرد للانتماء للجماعة وتقدير الغـــير له والمركز الاجتماعى وشعوره بالانجاز وتحقيـــق الذات .

وفى مجتمع اليوم حيث ترتفع مستويات المعيشة ويتوافر الاستقرار المادى وتتوافر الحاجات الطبيعية من مأوى ومأكل وأمن وضمان اجتماعى فانه من غير المقبول أن تحاول دفع القائمين بالعمل بالتخويف والعقاب أو حتى عن طريق زيادة الأجور وذلك لأن حاجاتهم المادية قد تم اشباعها الى حـــد معقول ويمكن التركيز على دفع العاملين للعمـــل بالتركيز على اشباع الحاجات الاجتماعية والسيكولوجية .

ويرى Frederick Herzberg (١) أن للفرد نوعين من الحاجات :

(أ) حاجة للاشباع المادى .

(ب) حاجة للاشباع النفسى .

واشباع الحاجة الثانية مترتبة على الأولى ، كما أن اشباع الحاجة الثانية هو الذى يؤثر على مدى انتاجيته واقباله على العمل .

---

* التخصص وتقسيم العمل يرفع كفاية الاداء .
* مراقبة العمال أثناء الاداء يكون أجدى كلما قل عدد الاشخاص بالنسبة للمشرف .
* المكافأة المادية ليست هى الدافع الوحيد للعمل .
* العامل لا يمكن التعامل معه على أساس كونه فردا بل عضوا فى مجموعة .
* التخصص لا يؤدى بالضرورة الى زيادة كفاية العامل بل قد يحول العمل الى روتين ممل لذلك قدم مايو الى الادارة الملاحظات :
* ان الوحدة التى تديرها الادارة ما هى الا تنظيم ينفـذ بواسطة افراد .. لذلك لابد أن تأخذ ذلك فى الحسبان .
* أن تكون الادارة لديها الخبرة والمهارة اللتان تمكنانها من ملاحظة تصرفات العاملين كافراد وكأعضاء فى جماعات

ـــ لمعلومات أكثر تفصيلا راجع :

J.A.C. Brown, Human Relations in the Factory, Penguin Books, 1962, pp. 11 - 305.

(1) D. McGregor, The Human side of Enterprise, N.Y., McGraw-Hill, 1960, pp. 33 - 57.

(1) Fredrick Herzberg, «How do you notwat employees», Harvaro Businen Revia.

ويفسر Herzberg الاشباع النفسى بأنه توفير القدر اللازم من الشعور بالسعادة فى العمل والرضى عن عمله وتعميق الشعور بأن عمله يستقطب فكره وامكانياته العملية والخبرية والقبول من الرئاسات ومعاملته كشريك أكثر من كونه كأجير .

أما الاشباع المادى فيشتمل على توفير ظروف الأداء والمرتب المغرى والمعاش عند انتهاء الخدمة .

وبهذا يكون الأصل الوحيد للعامل الانسانى هو الدافع . والانسان يمكن ان تختلف جهوده المبذولة بتفاوت كبير . كيف يمكنه استخدام مهاراته الفنية ؟ ان هذا يعتمد على الدوافع . وربما يكون هذا الدافع مسالة مادية او يكون مسالة علاقات انسانية . ولاختيار الوجه الأخير (العلاقات الانسانية) يجب أن يوجه الانتباه الى الصور الأساسية لانواع وخطوات الدوافع .

١ ــ الجوانب الأساسية للدوافع :

الدافع ببساطة هو التصرف الذى يحث شخصا ما على الرغبة فى السلوك بطريقة معينة ، بهذه البساطة نبدأ القول بأن هناك اشياء بسيطة تحتاج الى دفعها ، وكثير منها قد تسبب الاستجابة . فكلمة التقدير ، ورفع المرتب ، والابتسامة ، والوعد برفع الأجر ، وآلة كاتبة جديدة أفضل ، ومكتب جديد .. أى فيها يكون دافع . والنظرية لا تقول للمنفذ اى دافع يمدنا باحسن فى كل الظروف ، واكثر من ذلك فان المؤثر الخاص قد يتبعه فرد ولكنه يفشل فى تتبعه الآخر .. وتصبح هذه النظرية البسيطة غير ملائمة .

ان المؤثرات الخاصة تدفع بصعوبة . فبينما ومضة ضوء قد تكفى فى موقف ما ، نجد انه كثيرا ما نحتاج الى ملء أيدينا فى مواقف أخرى . وأيضا فان وميضها يدفع فى وقت ما شخصا معينا بينما يفشل هذا الدافع فى دفع نفس الشخص فى وقت آخر .. وأخيرا فان هناك مشكلة تضارب المنبهات التى تدفع فى وقت واحد ــ فقد تدفع شركة ببعض المنبهات للعاملين بينما يدفع الاتحاد العمالى بغيرها ، وفى نفس الوقت نجد ان العامل لديه دوافع أخرى ان نظرية الدوافع البسيطة تتطلب ادراكا للظروف الخاصة والبيئة التى تستخدم فيها المنبهات Stimuli وهذا يتطلب أن يكون الانسان دارسا للفروق الفردية بين الناس . ان خطط الدوافع يجب أن تكتب تبعا لظروف معينة مثل الجنس ، اللون ، العقيدة الوطنية والعادات وذلك فى مساحة حاجته ومجتمع معين . وما يتم عمله فى شركة ما فى تاريخ علاقاتها الطويلة بالعاملين يكون بلاشك موضع تساؤل فى حالة شركة ما زالت حديثة العهد بعلاقاتها بالعاملين .

كما ان المواقف العامة للمعاش والادارة تجاه بعضها يجب أن تتلاءم وخطط الدوافع . وكمثل آخر يذكر ان الظروف الاقتصادية لها آثار كبيرة على امكانيات الدوافع(١) .

٢ ــ خطوات الدوافع : Steps of Motivations

أنه من المناسب الآن أن نرى كيف تسلك الادارة فى سبيل ايجاد الدوافع لدى العاملين . وهذا السلوك يجب أن يتجه الى :

(أ) ماذا يجب عمله ؟
(ب) كيف تم هذا العمل ولماذا ؟

فالاتجاه الأول خطوات فى الدفع .. والاتجاه الثانى قواعد تحكم الخطوات وكلاهما يمارس فى وقت واحد ، وعموما فان اتباع ترتيب معين فى التطبيق عادة مايؤدى الى ايجاد الدافع المطلوب . والخطوات بصفة عامة تشمل :

(أ) تحديد حجم المواقف التى تحتاج الى دفع .
(ب) اعداد مجموعة من وسائل الدفع .
(جـ) اختيار وتطبيق الدافع المناسب .
(د) متابعة نتائج التطبيق .

(1) Rensis Likerl, Motivation, the course of Management, Personnel series No. 155, A.M.A., N.Y., p. 13.

العلاقات الانسانية وادارة الأفراد :

ان مفهوم ادارة الأفراد حتى وقت قريب كان ينصرف الى تلك الادارة الفنية المتخصصة التي تعرف بادارة المستخدمين .

وكانت أعمال هذه الادارة ترتبط بتطبيق اللوائح والقوانين والاجراءات . كما انها من الناحية التنظيمية كانت معزولة كما كانت تنفرد باتخاذ القرارات الخاصة بالعاملين فى شكل تفسيرات للوائح والقوانين .

ولكن اتساع الأعمال وازدياد التخصصات وظهور ونمو التنظيمات العمالية المختلفة وتعقد الأمور وازدياد المشاكل ادى الى تطور مفهوم هذه الادارة .

واصبحت اهتمامات الادارة غير مقصورة على أمور التعيين والترقيات والاجازات والعلاوات وتطبيق اللوائح والاجراءات الخاصة بها ، بل تطرق المفهوم الجديد الى الاهتمام بمعنويات العمل التى تمكن العامل من اداء عمله بكفاية فى عالم ازدادت فيه مطالب الحياة ومشاغل العامل ومسئولياته ، بما قد ينتج عنه قصور فى الأداء اذا لم تشبع حاجاته ومطالبه وتوفر له الادارة قدرا من الرضا النفسى . فأصبح من واجباتها دراسة قدرات الانسان واحتياجاته .

اما دور الادارة بالانفراد باتخاذ القرارات فقد تقلص نوعا ما . اذ اصبح المشرفون والاداريون فى المستويات الادارية المختلفة يقومون بجوانب متعددة فى وظيفة شئون الأفراد وادارة العنصر الانسانى(١) .

فكل فرد يشغل منصبا اشرافيا فى منشأة ما من رئيس العمال الى رئيس مجلس الادارة يقوم بوظائف شئون الأفراد . وطبيعى ان تجد اختلافا فى مقدار ما يقوم به كل منهم باختلاف المستوى التنظيمى الذى يشغله . ولكن بغض النظر عن هذه المستويات فان كل فرد يشغل منصبا اشرافيا لابد أن يمارس وظائف الأفراد ويكون له راى فى شئونها وواجب ادارة الأفراد أخذ هذه الآراء فى الاعتبار عند تكوين رايها النهائى فى اتخاذ قرار معين .

ولذلك أصبح المفهوم الجديد لهذه الادارة لايقتصر على ما سبق بل الاهتمام بما يجب أن تقوم به فى ظل ظروف عمل جديدة اتسعت فيها علاقات العمل والعاملين ، واصبحت متشابكة بحيث تتطلب اهتماما خاصا بالعلاقات الانسانية وتفهما للجوانب الانسانية المختلفة .

ويزيد من اهمية العلاقات الانسانية فى ادارة الأفراد ان ما تقوم به يختلف عما تقوم به الادارات المتخصصة الأخرى فى اى مشروع . فمثلا نجد أن ادارة المشتريات عملها يتعلق بكافة اجراءات الشراء فقط وعمل ادارة الانتاج يتعلق بكافة شئون الانتاج فقط بينما نجد أن ادارة العنصر الانسانى يختلف عن جميع التخصصات الفنية فى اى مشروع اذ أن وظيفتها تتعلق بأعمال المنشأة جميعها وبالعاملين على اختلاف تخصصاتهم وقدراتهم .

لذلك فان دراسة العلاقات الانسانية فى ادارة الأفراد كمفهوم جديد من الأهمية بمكان بالنسبة للمشرفين والاداريين فى جميع المستويات فى عصر عصر تزداد فيه مسئولياتهم للمساهمة فى تحقيق أهداف المشروعات التى يعملون بها .

العامل الانسانى : Human Factor

ان ادارة الأفراد تهدف للمساعدة فى بناء قوة عاملة راضية منتجة . وكل مدير يجب ان يأخذ فى اعتباره احتياجات العمل من مهارات فنية لدى الأفراد او هذا هو وجه العامل الانتاجى .

واذا وقفنا عند هذا الحد فاننا نكون بعيدين عن الدقة لأن للانسان صفات مميزة أخرى . وأنه يأتى الى العمل ، شعور ، ورغبات ، وادراك حسن ، وشعارات ، وقيم ، ودوافع معينة ، سواء اكانت

(١) راجع السلطات الادارية المفوضة للمستويات الادارية المختلفة لتطبيق العاملين .

هذه مقبولة لدى الادارة أم لا . لذلك فان رجـل الادارة فى جميع المستويات اصبح مختصـا بتأمين Security علاقات العاملين واوضاعهم القانونية Status وأدوارهم Roobesحتياجاتهم الشخصية والعائلية .

فاذا كان المرء غير مستقر Unsettled فى هذه الأمور فان الكفاءات الفنية تعترض طريقه ولايمكن التعاون معه . ومن جهة اخرى فان الفرد الذى تتجانس جوانبه المختلفة يكون اكثر توقيعا وانتاجا فى مركزه . ويجب أن يتعامل معه على اســاس أنه انسان ، كما نتعامل معه على أساس انــه عامل فنى .

كما أن اعضاء اىتنظيم لايزاولون اعمالهم فقط، بل يؤثرون فى تحركات غيرهم . ويمكن النظر الى كل عنصر كفرد منعزل يقوم بالواجبات المطلوبة كما أن كل عضو يؤثر وبالتالى يتأثر بالآخرين لأن عمله يتعلق بعمل الأخرين كما أن عملهم يتعلق بعمله .

والعلاقة قــد تكون فنية ، وانسانية ، فمن جانب قد يصدر المشرف أمرا الى أحد العمال فى الحدود الهندسـية . ففى هــذه الحـدود تكون العلاقة مسالة موضوع فنى .ومن جانب آخر قد يزن المشرف أثر موافقة سلوكه فى اعطــاء أوامر نفيسة وما يترتب على هذه الأوامر من اثار على العامل وعلى ممارسة عمله كلية ، وفى هذه الحالة قد يربط الأمر الفنى بالجوانب الانسانية .

ان العلاقات الانسانية ترجع الى كيفية تاثر سلوك الناس بتداخل تحركاتهم حيث شعورهم وادراكهم ودوافعهم ومواقفهم وطرق التقييم . وبكلمات أخرى فان الناس مخلوقــات سيكلوجية اجتماعية — سياسية — اخلاقية . كما انهم عناصر اقتصادية وفنية للانتاج تتداخل بشروط الابعاد الانسانية متدافعة بالابعاد الاقتصادية . كما أن اثر الجوانب الانسانية على الانتاجية قد يكون لها اهمية العنــاصر الفنيــة ، ولذلك فان كيفية ممارسة العلاقات انسانية تصبح ذا اهمية عظمى(١) .

الروح المعنوية عند الفرد والجماعة :

يرى البعض أن هناك مفهومين متميزين للروح المعنــوية .. فمن ناحية يمكن النظر الى الروح المعنوية كمسالة فردية وتوصف على انها مشاعر العامل أو المدير نحو عمله ، أو درجة الشعور بالرضا بهذا العمل .

فهى مقدار الرضا الذى يشــعر به العــامل كشاغل لوظيفة وكعضو فى منشاة .. وعلى ذلك فهذا المفهوم يربط بين الروح المعنـوية وبين احتياجات الفرد واشباع هــذه الاحتياجات بما يؤدى ، لتكيف الفرد مع عمله ودوره فى المنشاة .

وفى المواقف الصناعية فان كثرة الروح المعنوية تختص بمشاعر العامل نحو العمل الذى يقوم به ، ونحو زملائه فى العمــل وكرامته ومذلتــه وسمعته .. فالروح المعنوية هى مزيج أو محصلة لهذه المشاعر مختلطة بساعات العمــل الذى يقوم به والأجر الذى يحصل عليه والاشراف الذى يخضع له وسياسات الأفراد المتبعة وظــروف الأداء . هذه النظرة تؤكد تكيف العامل مع عمله. والتكيف قد يعنى اكثــر من مجــرد التــلاؤم مع الوظيفة ، فهو يختص بردود الفعل للفرد تجاه علاقات العمل وزملائه ومشرفه .. وقد يمتــد ليشمل التكيف الأفكار والعادات والمشاعر .

وهناك وجهة نظر اخرى تتصل بوجهة النظر تلك ، وان اختلفت عنهــا .. تلفت النظر الى الجماعة اكثر من الفرد .. فهى تعرف الروح المعنوية فى تعبير جماعى أو فى ظل ردود الفعل الاجتمــاعية وتركز على المشــاعر تجاه القيم الاجتماعية اكثر من القيم الفردية ولا تؤكد كثيرا على ظروف العمل ، ولكن تؤكد اكثر على مشاعر

---

(1) Harvard M. Vallmer & Jack A. Kinney, Informal Requirement for supervisory Position», Personnel, Vol. XXX, No. 7, p. 433.

الترابط وصالح الجماعة والمشاركة فى اهـداف المجموعة والأمل فى نجاح الكل . وتعرف الروح المعنوية على ضوء هذا المفهوم بأنها شعور جارف بالانتماء الى حد أن يضع الفرد مصلحة الجماعة فوق مصلحته الخاصة .

وبناء على ذلك فان اهم مظاهر الروح المعنوية هو رد الفعل المنعكس السريع الانتشار فى اعضاء الجماعة الى الجمـاعة ككل ثم الى الجماعات الأخرى ، مكونة لانماط من السلوك الرسمى وغير الرسمى فى الجماعة .

مؤشرات الروح المعنوية :

Indicators of Morale

من الهام أن تلاحظ كلا من الروح المعنـوية لدى الفـرد ولدى الجمـاعة ، فان الاشـارة تقتصر على المشـاعر والروح (Feelings and spirit) وكثـيراً ما يتردد أن الـروح المعنوية المرتفعة او المنخفضة يمكن تحسسها ، وأن المشاعر تذيع وتنتشر عن طريق الاتصال .

يبقى أن تلاحظ ان المشاعر مسألة شخصية تنبعث عن تعبير وسلوك موضوعى .. وهكذا فان الحكم على مستوى الروح والتغييرات يقوم على شـواهد ومؤشرات معينة مثل الأنشـطة والتعبيرات أو التعليقات الشفوية ، والنقد ، والاجابة عن الاسئلة .. ثم تترجم هذه الشواهد الى نوع من التقييم للروح المعنوية .

وهذا الأمر يخلق نوعا من التدخل غير المرغوب من عوامل المصـادفة . كأن يعزى تأخر العامل المتكرر مثلا الى مشاعره نحو احساسه بأهمية عمله واهمية وجوده فى الموعد المحدد ، ويفسر ذلك على انه نتيجة للروح المعنوية المنخفضة ، على حين أن تأخره هذا قد يكون ناتجا عن سوء المواصلات مثلا . ولا يمكن للنظريات الحالية فى الروح المعنوية ان تتجنب مثل هذه الاخطاء فى التقرير سواء عن ادراك أو عدم ادراك لها ..

فالجميع يقومون بدراسـة ما يفعله وما يقـوله العاملون كوسيلة لتحديد مشاعرهم أو روحهم المعنوية .

ولكن هناك نوعين اساسيين من المؤشرات يتقبلهما الجميع ويركنون اليهما .

■ المؤشر الاول : هو السلوك العلنى الذى يعبر عن دورات العمل والانتاجية وسرعة الانجاز ومنع العادم أو الذى يعبر عن القلق والتبـاطؤ والتأخير والعقاب .

■ أمـا المؤشر الثـانى : فهو عمـا يقـوله العاملون . وكيف يقولونه .. اى ارائهم وردود افعالهم .

وتؤكد بعض دراسات مثل دراسات «هورتون» على اهمية السلوك والاداء كمؤشر هام فى دراسة الروح المعنوية،ولكن تقييم الآراء والأفكار هى اكثر شيوعا اليوم . فان دراسة الاراء ، يمكن القيام بطريقة اسرع واكثر اقتصـادا حيث يمكن اصدار نشرات تثير الاراء على نطاق واسع ، وعن طريق الأسـئلة يمكن قيـاس شدة وجدية الاراء التى تتناولهـا .

ومن الشائع أن توصف هذه الاراء والتعليقات الشفوية والمكتوبة « بالاتجاهات »(Attitudes) والطريقة الاكثر شيوعا من طرق دراسة الروح المعنـوية هو ما يسمى « بقياس الاتجاهات » (Attitudes Survey) .. وهنا يجب ملاحظة أمر هام فان الاتجاهات هى استعدادات سابقة على الفعل . وتتضمن عنصرا هاما من عنـاصر الشعور والاحساس ويمكن القول بأن الاتجاهات ما هى الا انعكاسات للمشاعر ولكنها ليست مشاعر بالتحـديد .. وعلى ذلك لابد من وجـود عنصر للتفسير والترجمة ، فقياس الاتجاهات هو نوع من التعبير عن الاراء ، ويجب اذن ان نستخلص الروح المعنوية من هذا التعبير عن الاراء .

تنمية الروح المعنوية والحفاظ عليها :

أن أكثر سياسات الادارة شيوعا ترمى الى الاحتفاظ بمستوى عال من الروح المعنوية .. وهذه السياسة يؤيدها المديرون على أساس من المواقف الفلسفية والنظرية التى يناقشونها والتى يعبر عنها البعض تعبيرا واضحا .

* فالى حد ما .: تعبر هذه السياسة عن وجهة نظر « أبوية » بمعنى أن ينظر المديرون الى العاملين كابنائهم ، وان وجود روح معنوية عالية بينهم انما يعبر عن مشاعر الود منهم نحو هؤلاء المديرين .

* ومن ناحية أخرى فان هذه السياسة قد تعبر ايضا عن درجة عدم الامان التى يشعر بها المديرون .. فهم يسمعون النقد يوجه الى قدراتهم وطريقة ادائهم ، ويشعرون بالحاجة الى اكتساب احترام العاملين وثقتهم وينظرون بالتالى الى مستوى الروح المعنوية المرتفع كنوع من الاطمئنان الذى يشيع بينهم .

* ولعل أكثر المبررات لهذه السياسة تقوم على أساس أن الروح المعنوية العالية هى دليل المشاركة من العمال ودليل على انخفاض نفقات العمل .

وهذه النظرية ذات قبول واسع .. حيث يبدو واضحا أن العامل المتحمس لا يبحث عن عمل آخر فى مكان آخر .. كما يمكن عن طريقها تجنب تضخم نفقات العمل ، كما تنظر الى ارتفاع الانتاج كنتيجة من نتائج الروح المعنوية العالية .

* وقد يربط المديرون بين الروح المعنوية والولاء ، ويهدفون من تنمية روح الولاء بين العاملين الى تقليل الخوف من الاتحادات العمالية حيث يشعرون أن الولاء للاتحاد قد يتعارض مع الولاء للمنشأة .. وهذا أمر خاطىء حيث لا مانع من الشعور بالولاء نحو المنشأة والاتحاد معا .

* قد يبرر المديرون اهتمامهم بالروح المعنوية على أساس أن الروح المعنوية العالية تقف حائلا دون تدخل العمال فى عملية الادارة .

* وأخيرا فان بعض المديرين يرون أن مستوى الروح المعنوية هو مقياس لمدى نجاح الادارة ، ونوعيتها .. ولذلك يحرصون على رفعها كدليل على حسن ادارتهم ونجاح خططهم .

التقييم المستمر للروح المعنوية :

تهدف هذه السياسة الى مراجعة مستمرة للروح المعنوية وتحرى اسباب انخفاض الروح المعنوية ويهتم المديرون بالشواهد والمؤشرات التى تدل على عدم الرضا أو المشاعر السيئة للعاملين .. فالاضراب أو التباطؤ فى الانتاج أو ارتفاع نسبة الغياب والتأخير أو تقصير معدل الانتاج ودورات العمل .. كلها شواهد على الروح المعنوية المنخفضة .

ويرى انصار هذه السياسة ان الدراسات الدورية تؤدى فى حد ذاتها الى تحسن اتجاهات العمال .. فان الاحساس باهتمام الادارة بدراسة ردود الفعل لديهم واعطائهم فرصة التعبير عنها وعن ارائهم .. يخفف من حالة التوتر(١) .

* * *

(1) Dale Yoder, Personnel Management and Industrial Relations, McGraw-Hill, N.Y., 1970.

الأبعاد الأساسية لعملية التنمية

أ. ناجي البصام

كثر الحديث في الاونة الاخيرة عن التنمية ، حتى لم يعد اللفظ غريبا عن كل دارس او مهتم بهذه العملية التي تجري في دول العالم الثالث . ومع ذلك فان الاختلاف على معنى اللفظ وعدم الاجماع على فحواه ، وتحديد مضامينه مازال قائما ، وذلك لما تنطوي عليه عملية التنمية من حقائق وما يحيط بها من صعوبات وما يراود اللفظ من مترادفات .

فالتنمية ليست نموا اقتصاديا Economic growth بما يعنيه من طبقة تليه تعبر عن

ناجي البصام

مدرس الادارة العامة بكلية الادارة والاقتصاد جامعة بغداد

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « الاصلاح الاداري ضرورة لادارة التنمية » عدد يناير ٧٦ العدد الثالث — المجلد الثامن .

المتغيرات الاقتصادية بما في ذلك حسابات الدخل القومي ومعدلات الدخل والانفاق والاستثمار ، وانما تتضمن تغييرات في الترتيبات الفنية والتنظيمية التي تنتج ذلك الدخل القومي . فالتنمية تتسم بشمولية المعنى وبلورته كاطار نظري منسق لعملية التغيير . والتقدم بوجه عام يركز على المتغيرات النوعية والعوامل الاقتصادية في عملية التحول الاقتصادي ، تلك العوامل التي لها دورها في النمو ، ومن اهمها الملكية والحافز على العمل ورفع مستوى الكفايات والمهارات ونوع التنظيم الاجتماعي السائد على مستوى الدولة بأسرها ،

(١) استاذ الادارة العامة المساعد . كلية الادارة والاقتصاد جامعة بغداد .

وبهـــذا ترتبط التنمية بالتغيير الاجتمـــاعى لأن التحـــولات الكمية التى يعبر عنهـــا المضـــمون الاقتصادى لا يمكن أن تؤدى نتائجها ما لم تصاحبها تحـــولات كيفية يعبر عنها المضـــمون الاجتماعى والحضارى لعملية التنمية(١) .

يقصد بالتغيير الاجتماعى كل تغير يتصـــل بالتنظيم الاجتماعى ، اى بناء وظائف المجتمع ، وعلى هذا الاساس ، فالتغيير الاجتماعى يكون جزءا فقط من دائرة اخـــرى أوسع نطاقا تعرف بالتغيير الحضارى الذى يعكس الأساس الفكرى والعلمى للتنمية(٢) . فعملية التغيير هـــذه ، أو بالأخـــرى عملية التنمية لا يمـــكن ان تتم ما لم تتوافر فيها الابعاد الأســاسية التالية :

الابعاد الايديولوجية لعملية التنمية :

ان تأثير الأفكار والايديولوجيات فى أحداث التغير الاجتماعى أو التحول الذى يصاحب التنمية والشكل الذى يتم فيه ذلك التحول انما يتوقف الى حد كبير على نوع الايديولوجية الانمائية التى يجتازها المجتمع نظرا لـــا لهذه الايديولوجية من علاقة وظيفية بعملية التنمية . كما ان الأفكار والايديولوجيات تتنوع تبعا للاتجاهات المنتشرة فى المجتمع ، ويتحدد قبولها أو رفضها وفقا للعقائد الســـائدة الممتدة بين الاتجاه الراديكالى والاتجاه الرجعى . فالايديولوجية تعنى نسقا من المعتقدات يؤدى الى خط معين فى السلوك على المستوى العام والخاص(٣) . او انها مجموعة قيم سياسية رفيعة تقدم تفسيرا للحاضر وصورة المستقبل ، وهى ترتبط بالعقيدة Doctrine التى تعد تطبيقا للايديولوجية ، فهى عبارة عن اوليات وسيطة المدى وقواعد وأدوات واسلوب لتنظيم العمل وكسب التأييد . والعقيدة تأخذ صورتها التطبيقية فى شـــكل برامج للعمل يمكن اعتبارها انشطة محددة تؤمن بها وتوجهها السلطة العامة(٤) . فالايديولوجية تقوم بدور هام واجرائى وهو انها تقدم معيارا لصدور القرارات خاصة تلك القرارات التى تتضمن توزيعا للقيم الأساسية والممثلة فى مصالح وأوجه نشاط طبقة اقتصادية او مضامين سياسية باعتبارها معيارا لتلك القيم .

والايديولوجية تعنى ايضا نســـقا من الأفكار توجه الأفعـــال ويقاس على اساسها الســـلوك الفردى والاجتماعى ، ولهـــذا فان لكل مجتمع نســـقه الخاص الذى يتفق مع تاريخه وظروفه الخاصة وثقافته المميزة(٥) .

والايديولوجية ذاتهـــا تتغير تغيرا تدريجيا فى المضمون وفى المعنى ، وان تباين المفاهيم عن بعضها اليوم هو نتيجة تغيرات فى سياق اجتماعى وفى تفسير النظريات والبرامج المعينة . واكثر من ذلك أن تعـــبيرا اصطـــلاحيا كالليبرالية او الديمقراطية أو الاشتراكية كاتجاه خاص ليس بالضرورة تعبيرا مرتبطا باى فترة تاريخية خاصة باى جماعة اجتماعية . وذلك ان الاصطلاحات ذات الدلالة فى الحركات الاجتماعية قد تتحول ايضا الى مفاهيم مجردة ومن ثم تكون اكثر قابلية للتبلور فى المعنى (٦) .

---

(١) موريس دوب : التنمية الاقتصادية فى الدول النامية .تعريب صلاح الدين نامق . القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٦ . ص ٨٨

(٢) عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية :دراسة فى الادارة والتغيير الاجتماعى ، مكتبة القاهرة ، مكتبة الانجلو المصرية ، بدون تاريخ . ص : ٢٠

(٣) جون اريك سكوج : التغيير الاجتماعى . ترجمة الدكتورمحمد خيرى محمد على . القاهرة الادارة العامة للتدريب ، وزارة الشئون الاجتماعية ١٩٦٩ . ص ٢٢٨

(٤) Esman, Milton. «The Politics of Development Administration». Inmontgomery, John & Siffin, William J.» Approaches to Development, Politics, Administration and Change New, Mcgraw-Hill, 1966 p. 74 - 75.

(٥) محمد عاطف غيث : دراسات انسانية واجتماعية . القاهرة ، دار المعارف ، ١٩٦٥ ص ٥٩ — ٦٠

(٦) جون اريك سكوج : التغيير الاجتماعى . مرجع سابق، ص ٢١١

وترتيبا على ذلك فان الايديولوجيات الانمائية انما تختلف من وقت لآخر ومن حالة الى اخرى تبعا للضغوط التى تقود عملية التنمية ذاتها والتى تأخذ على عاتقها مهمة التغيير والفترة التى تبدأ منها . وهـــذا ما يؤيده البعض(١) عند التعرض للتنمية باعتبارها تنوعا هيكليا وارتفاعا فى مستوى الاداء الاجتمـــاعى حينما يرى ان هنـــاك عدة ايديولوجيات للتنمية تتغير تبعا لمدى التركيز الذى يقع على احـــد جوانبها من قبل تلك الضـــغوط المتمثلة بالفئات المختلفة .

فالتنمية كما يراها المحافظون انما هى تحسين فى مستوى الاداء الاجتماعى اى تحسنا فى اداء الوظائف للوصول الى الاصلاح المنشود بدلا من احداث اى تغير فى البناء والتركيز الاجتماعى ، اى ان التدخل يجب ان يهدف الى المحافظة على الوضـــع الاجتماعى مع ما ؤدى الى اختـــلال التوازن(٢) .

اما الليبراليون فهم يرون فى التنمية تحســـنا للاوضاع العامة دون الاهتمام بتغير التركيب او البناء الاجتماعى اى أن التدخل لتحسين الأوضاع يجب أن يكون مشروطا لكى لا تتأثر بقية الظواهر الأخرى .

اما الراديكاليون فهم يرون فى التنمية جمعا بين فكرة التغيير فى البناء الاجتمـــاعى والاهتمام بمستوى الاداء الاجتماعى وأن كان جل اهتمامهم ينصب على التغير فى التركيب الاجتماعى وهذه الفـــكرة تختلف عن وجهـــتى نظر المحـــافظين والليبراليين فى هذا المجال .

وأما الثوريون فينادون بتغيير كل ما هو موجود ابتغاء الوصول الى الأفضل وأن كان اهتمامهم لا يفاضل بين الاصلاح أو التحسين فى الأداء الذى يتم عن طريق هذا التغيير .

واخيرا هناك الرجعيون الذين لا يرون فى التغيير موئلا وانما العودة الى الماضى واعادة الأمور لمـــا كانت عليه سابقا والاعتماد على القديم .

ومع أن هذه النظرة الى الايديولوجيات الانمائية تبدو وكأنها تتضمن نوعا من التبسيط الا انه ينبغى الأخـــذ فى الاعتبار كما اســـلفنا أن الحدود بين المتغيرات التىتنصب عليها الاهتماماتقد تتغيرتبعا للمتغيرات التى تحدث فى الايديولوجيات ذاتها من وقت لآخر . ومن فترة الى اخرى . ومن ثم فان هذه النظرة تعبر عن اهم الضغوط القائمة فى اطـــار الايديولوجيات الانمائية الغـــربية ، اما الضغوط القائمة فى اطار الايديولوجية فانها تتضح فى المخطط التى تحدده تلك العقيدة والذى يتم عن طريق تحويل المجتمع بأسلوب الثورة ، فالبعـــد الايديولوجى فى التجارب الماركسية للتنمية يعتبر من اهم ابعـــادها وهـــو يحدد زاوية التغيـــير واسلوبه وادواته فترتبط كل هذه المتغيرات بعملية انتقال مركز الســـلطة والقـــوى السياسية فى المجتمع من يد البورجوازية الممثلة فى الهيئـــات الحكومية المختلفة الى يد الطبقة العاملة الممثلة فى الحـــزب المهمين والمعبر عن البروليتاريا وهو الحزب الشيوعى(٣) .

الابعاد السياسية لعملية التنمية(٤) :

تتأثر عملية التنمية بالمناخ السياسى الســـائد وذلك لمـــا فى طبيعة التغيير الذى تتضمنه عملية التنمية من ارتباط وثيق بالقوى السياسية والعملية السياسية فى المجتمع . ومن المتفق عليه أن برامج التغيير الاقتصادى والاجتماعى لا يمكن لها أن تحقق أهدافها ما لم يكن هناك ايمان واضح والتزام اكبر من جانب القيادة السياسية بعملية التنمية والالتزام بما تتضمن من تضحيات .

(1) Riggs, Fred W. «Administrative Development. An Elasive Concept.» In, Montgomery -, John D. and Siffin, William J. Approaches to Development, Administration and Change. Op. Cit. p. ,243.

(٢) احمد رشيد : « ادارة التنمية : المنشىء والمشكلات »مجلة العلوم الادارية ، ديسمبر ١٩٦٨ : ص ٨٣

(٣) احمد رشيد « ادارة التنمية : المنشىء والمشكلات » ،مرجع سابق . ص ٩٤

(٤) Woodhouse, Edward J. «Re — Visioning the Future of the Third Would» An Ecological Perspective on Development World Politics. October, 1972. pp. 1-33.

ورغم هذه الحقيقة فان اختلافا كبيرا لا يزال قائما حول الكيفية التى تؤثر فيها هذه المتغيرات السياسة منفردة او مجتمعة وعن طبيعة التاثير على العملية الادارية وعما اذا كانت بالسلب أو بالايجاب وبخاصة اذا ما علم ان الاجهزة الادارية فى الدول الحديثة ومعظمها قد نشأ قبل الاستقلال فى ظل الادارة الاستعمارية وتوطدت أركانه واصبح له قوة معينة وتاريخ وتراث . وحين وجد القادة السياسيون الجدد انه لابد وأن يعتمدوا على هذا الجهاز ليثبت السلطة ، فكان لابد لهم من توفير قيادات ادارية تدين بالولاء السياسى ومن هنا بدأ الجهاز الادارى يمتلىء وخاصة فى درجاته العليا بالاشخاص الذين يتميزون بالولاء السياسى بغض النظر عن الخبرة ومن ثم يؤدى ذلك الى تسييس هذا الجهاز والى اضعاف كفاءته اداريا والى الاضرار بعملية التنمية والتغيير الاقتصادى ، والاجتماعى(١) ..

ولهذا يرى البعض ان الديمقراطية السياسية والانفتاح العقائدى السياسى على الجماهير وبين الجماهير يعتبر المناخ الطبيعى الذى يمكن ان تتحقق فى ظله الثورة الادارية باعتبارها عملية تحول بشرى واجتماعى تنبع من اعماق الأفراد والجماعات ومن آيمانهم بضرورة التحول ومشاركتهم فى تحديد اطرو واساليبه ، ولذلك ينبغى على السلطة الراغبة فى تحقيق التغيير الادارى الجذرى أن تسلك السبل العلمية والديمقراطية فى وضع خطط التغيير وفى تنفيذها وان تلجأ الى الاقناع والترغيب تارة والى التدريب والتثقيف تارة أخرى لكسب رضى وقبول الموظفين لهذه الخطط .. بينما يرى فريق اخر من هؤلاء المعنين بان الجنوح الى البطش واستخدام العنف والقوة للاطاحة بالنظم الادارية الفاسدة وتشريع قوانين التطهير وتشكيل لجان تتولى عزل وفصل الكوادر الادارية الهزيلة والمعادية أمر فى غاية الأهمية لتحقيق الأهداف التى تطرح فيها الجماهير . أما الوسائل الديمقراطية والانفتاح على كافة الموظفين وآشراكهم فى عملية التغيير فليست مجدية لدى هذا الفريق لأنها تستنزف الوقت والجهد وربما تتيح للقوى البيروقراطية الالتفاف حول الثورة والاطاحة بها دفاعا عن مصالحها .

وبالرغم من وجاهة الاتجاهين ، الا أن تطبيق اى منهما قد واجه العديد من المشاكل الرئيسية منهما التى حالت دون المضى فى تطبيقها .

فالاستراتيجية الديمقراطية القائمة على الترغيب والتدريب قد تكلف وقتا طويلا لا تحتمله المسيرة المتخلفة بالاضافة الى تطبيقها فى بيئات بدائية متخلفة وفى انظمة تحكمها بيروقراطيات ادارية منفذة .

واما الاستراتيجية الثورية القائمة على العنف والقوة فقد تبدو اكثر واقعية لولا الآثار السيئة التى تترتب على تطبيقها ، لذا فقد وجد من يرى الأخذ باستراتيجية قد تجمع بين الاتجاهين وبخاصة فى مرحلة الانتقال على الأقل ، هذه الاستراتيجية تقوم على التلويح بالقوة والعنف كلما استشعرت السلطة ضرورة ذلك وان تلجأ الى ترغيب والتدريب كلما استجمعت القيادة هيبتها واصبح لكلمتها تأثير مقنع لشرعيتها وضرورة بقائها ، ويطلق البعض على هذا التكتيك استراتيجية المواقف أو الظروف اى أن تعمل فى الوقت لتهيئة الظروف المؤاتية لتغيير استراتيجيتها الثورية البعيدة المدى الرامية الى تنمية الجهاز الادارى فكرا وسلوكا . كما أن هناك من يرى أن المرحلة التى تقيضها عملية التنمية ، او عملية التغيير هذه ينبغى ان تقوم على اساس الاهتداء الى سبيل واضح لخلق طليعة تتميز بالصفات المطلوبة لتوجيه وادارة الجهاز الادارى — هذه

---

(١) Waterstone, Albert «Development Planning : Lessons of Experience» Baltimore, Maryland, John Hopkins Press, 1965 pp. 340 - 341.

يرى الاستاذ Fred Riggs ان كفاءة الجهاز الادارىتتناسب طرديا مع درجة نمو المؤسسات السياسية غير البيروقراطية فى المجتمع ، فحين يصبح الجهاز الادارى مركزثقل سياسى فان هذا يؤدى الى انعدام كفاءته اداريا وبالتالى تقل قدرته على قيادة عملية التغيير الاقتصادى والاجتماعى .

الصفات هى الاستعداد الواضح للخلق والابتكار ، واهتمام ذاتى راسخ بالاجادة فى الاداء ، وقدرة ورغبة فى المخاطرة والاستمتاع بالقدر المعقول منها . هذه الطليعة ستكون دائما عند قيامها بدورها تحت ضغط المستفيدين من خدماتها ، ومن جماعة مرجعية تتمثل فيها قيم ومعايير الادارة . وهذا الضغط فى حد ذاته يختلف عن ذلك الضغط الذى يتميز بالتخويف والتهديد فى الأجهزة الرقابية التىتنشأ لمراقبة الادارة وتقويمها اذ أنه فى هذه الحالة ستقوم الرقابة باكتشاف الاخطاء ومحاولة تصحيحها قبل وقوعها . ومن هنا ستكون الرقابة فى هذه المرحلة صادقة وصابرة وأمينة فى عملها اليومى بقصد معاونة الادارة وتشخيص مشكلاتها وفى اكتساب القدرات الذاتية والقادرة على مساعدتها فى النمو فى الاتجاهات التى تتطلبها عملية التنمية والتغير ، وبالادوار التى تلعبها مختلف اجهزة الدولة بهذا الشأن(١) .

الابعاد الحضارية لعملية التنمية :

لما كانت التنمية تعنى مجموعة افكار وقيم تتركز حول النمو وتحرك اتجاهات التغيير ، اى الاطار الذى ينجذب او يدور حول هذا التغيير المحدد وفقا للاهداف العامة التى ينبغى تحقيق التغيير الاجتماعى ، وان التغيير الاجتماعى يقصد به ذلك التغيير المتصل بالتنظيم الاجتماعى اى بناء وظائف المجتمع ، فالتغيير الاجتماعى والحالة هذه يؤلف جزءا فقط من دائرة اوسع نطاقا تعرف بالتغيير الحضارى(٢) . فالتنمية فى كل صورها وبالمعنى الفنى الذى تعنيه ، ليست الا صورة من صور التغيير الحضارى(٣) . فالتنمية هى وضع انتقالى من حالة حضارية معينة الىحالة اخرى(٤)

والمنظور الحضارى لعملية التنمية ان يعنى ان تلك العملية تتضمن متغيرات حضارية ترتبط بعملية قبول التغيير او رفضه . كما ان هناك مجالا حضاريا يمكن ان يكون طريقا لاستيعاب التغيير بالرغم من العقبات الحضارية المتعددة الخاصة بتقاليد اى مجتمع وتراثه وانماط سلوكه .

ويرى البعض(٥) ان فى كل مجتمع او صورة حضارية يوجد مجال لاستحداث الجديد وادخاله فى هذه الحضارة بعد الوقوف على المتغيرات الحضارية ونظام الحوافز لكى يمكن سلوك السبيل الصحيح فى اقناع المجتمع بفائدة هذا الاختراع او الاستحداث الجديد . ويصل هذا الفريق الى مجموعة استنتاجات خاصة بهذه العملية ، منها انه كلما زادت قنوات اتصال الحضارة والمجتمع بغيره زادت امكانية استيعابه للتاثير الجديد واحتمال قبوله اذا كان هناك اتصال دائم ومستمد ، وانه يمكن نقل الاشكال الحضارية الأكثر قابلية للانتقال من العناصر المركبة ، وانه كلما كانت الفروق غير مؤاتية للاستيعاب الحضارى زادت الحاجة الى وجود القيادات المستعدة للتضحية فى سبيل التغيير الحضارى وذلك عن طريق حركة قوية تخلخل المجتمع ، ويكون قبول التغيير اسرع اذا كان مؤاتيا وملائما لمصالح الطبقات المتميزة فى المجتمع . وكلما ارتفعت مكانة أصحاب الاختراع أو الاستحداث الحضارى زادت امكانيات قبوله ، ويختلف هذا القبول بحسب عوامل التوتر التى تصاحب ادخاله أو عوامل التقبل«Gratification» حيث أن هذا يتوقف بدوره على طبيعة العلاقة بين الحضارة الجديدة والحضارة المتغيرة(٦) .

---

(١) اكرام يوسف سيد « عملية التاثير بين الوهم والحقيقةفى التنمية الادارية » . والتنمية الصناعية العربية . مركز التنمية الصناعية للدول العربية . العدد ١٦ — اكتوبر ١٩٧٣، ص ١٠ — ١٢

(٢) عبد الكريم درويش — البيروقراطية والاشتراكية :دراسة فى الادارة والتغيير الاجتماعى مرجع سابق . ص ٢٠

(٣) محى الدين صابر : التغيير الحضارى وتنمية المجتمع،سرس الليان ، مركز تنمية المجتمع فى العالم العربى ، ١٩٦٢ ، ص : ٢٠

(٤) المرجع السابق ، ص : ٢٠٤

(٥) Kerr, Clark (and others) «3 Industrialish and Industrial Mon : The Problems of Labor and Management in Economic Growth» Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960, pp. 94 - 97.

(٦) Moore, Wilbert Ellis «Industrialization and Labor : Social Aspeds of Economic Development.» New York, Cornell University Press, 1951, pp. 95 - 104.

ويرى البعض الآخر ان التغيير الحضارى اسرع ويسرع فى ثلاثة ميادين واضحة هى(١) :

أولا : الميدان السياسى والادارة العامة وهو تغيير يأتى من الاتجاهات العالمية فى الخارج من ناحية ومن الداخل من ناحية أخرى ، فالتغيير الايجابى يأتى من الخارج والتغيير السلبى الذى يتمثل فى مجرد القبول والتقليد أو فى الرفض يأتى من الداخل وتنتهى هذه العملية بنوع من الملاءمة والتكيف وبصورة من صور التسوية القومية .

ثانيــا : الميدان الاقتصـــادى والانتاجى اى بتحسين وسائل الانتاج والتبادل التجارى ووسائله بانشاء المصانع والبنوك وادخال التكتيك الحديث فى الزراعة .

ثالثــا : الميدان الاجتماعى بما يضم من مرافق الخدمات العــامة كالتعليم والصــحة والرعاية المختلفة ، وكان هذا الميدان زمنا طويلا جزءا من القطاع الخاص للاسرة قبل ان تتولاه الدولة .

وتصور الاطار الحضارى لعملية التغيير يوضح للمسئول عن التنمية المضمون العميق الواســع لعملية النقل الحضارى . فمثلا لا يمكن القول بأن اقامة نموذج ادارة عامة على النمط الغربى هو شرط رئيسى والشرط الرئيسى لنجاح الادارة ، فالتجربة السوفيتية ، مثلا نجحت دون ان تنظم الادارة العامة فيها وفقا للتنظيم الانكلوامريكى(٢) .

ان التغلب على العقبــات الحضارية يرتبط بعملية خلق التغيير واشاعته . وهناك عدة أساليب يقدمها الدارسون فى هذا المجال ، منها ان ذلك يكون عن طريق تعميم وسائل الاتصال الجمعى الذى يؤدى الى نقل الصورة العقلية من الرجل المسئول عن التغيير الى بناء المجتمع ذوى العقلية التقليدية(٣) ، ومنها ايضا ان ذلك يمكن ان يتم عن طريق صفوة من المنظمين السياسيين تصبح مهمتهم خلق دافع جديد عن طريق زيادة عامل المشاركة والاتصال بين الفرد والمجتمع ، ومنها كذلك ان العملية تتوقف على ربط التغيير بالاطار الحضارى والاجتماعى عن طريق فكرة الدافع او الحافز للتغيير وبذلك يمكن تحويل مجتمع تقليدى الى مجتمع حديث عن طريق خلق دوافع وحوافز فى الافراد بتقبــول التغيير والعمــل به ، الا ان العقبات الحضارية لعملية التنمية هى من العقبات التى يمكن ايجاد الحلول لها وخاصة فى مجال الادارة ، ذلك أن اساليب التنمية البيئية المحلية «Community Development» قد تستطيع الى حد ما تقديم بعض الحلول بالاضافة الى اسهامات متخصصى السياسة والانثروبولوجيا وعلم النفس فى هذا المجال .

الابعاد الاقتصادية لعملية التنمية :

تحظى الابعاد الاقتصادية لعملية التنمية باهتمام بالغ ، لمــا لهذه الابعاد من اثر واضح فى التغيير الذى تخلفه تلك العملية ، وذلك التقــدم الذى تصبو اليه عملية التنمية ذاتها .

والكلام عن التنميــة حتى عهد قريب غالبــا ما يفهم على أنه يعنى التمنية الاقتصادية ، على اساس من التصور بان التنمية الاجتماعية وربما السياسية فى الغالب يمكن ان تأتى تلقائيا الى حد كبير نتيجة للتنمية الاقتصــادية ، وبالتالى فان وصف التنمية وتصنيفها وقياسها كان يعتمد اساسا على مؤشرات اقتصــادية مثل الدخل القومى ، وميزان المدفوعات ، والقوة الشرائية للعملة ، وما شابه ذلك من مؤشرات . كما ان التفسيرات والتحليلات المقبولة لعملية التنمية بقيت الى فترة طويلة تستند على تفكير اقتصادى بحت .

---

(١) محى الدين صابر : «التغيير الحضارى وتنمية المجتمع» مرجع سابق . ص . ٧٩

(٢) Plambera, Joseph La. (ed.) Bureaucracy and Political Development. Princeton University Press, 1963. pp. 54 - 55.

(٣) Lerner, Dahlal & Persner; Lucille W. «The Passing of Traditional Society» New York, Free Press of Glencoe, 1962, p. 50.

فالتنمية الاقتصادية تعنى عملية بعث واطلاق قوى معينة خلال فترة طويلة نسبيا محدثة تغييرات متصاعدة فى الدخل القومى تفوق معدل الزيادة السكانية فتؤدى الى رفع متوسط نصيب الفرد من الدخل وذلك بواسطة ومن خلال تغييرات مطابقة ومناسبة فى الهيكل الانتاجى والاطار التنظيمى وعرض وطلب عوامل الانتاج(١) .

ولذا كانت التنمية الاقتصادية هدفا من اهداف الدولة الحديثة والنامية ، وذلك لأن زيادة الانتاج وحجم الدخل القومى قاعدة اساسية لرفع مستوى المعيشة وزيادة الاستهلاك . والمشكلة التى تواجه الدول النامية هى مسألة الاستثمار من اجل التنمية فى عوامل الانتاج المختلفة ، خصوصا وان موارد الاستثمار وامكانياته محدودة فى تلك الدول ، كما أن عملية اتخاذ القرارات هى اشق ما يواجهه المخططون والمسئولون عن سياسة التنمية فى تلك الدول . وهى فى الاستثمار نمو الصناعة ، ومن بينها الصناعات الثقيلة فى بعض الاحيان ، وهذا اتجاه له قيمته واهميته فى ايجاد طاقات انتاجية جديدة . ولهذا كان لابد للتخطيط أن يبنى على منهج اقتصادى سياسى اجتماعى علمى يمتد الى السيطرة على جميع موارد وطاقات واجهزة الاقتصاد القومى لاستغلالها افضل استغلال يؤدى الى ادراك اهداف محددة تتحصل فى مجموعها الى اعلى نمو اقتصادى واقصى رفع لمستوى معيشة جميع افراد المجتمع وذلك فى اقصر وقت وبأقل تكلفة مع اتخاذ الخطوات العملية لتنفيذ كل ذلك ومتابعته(٢) .

وأما دور الحكومة فى العملية الاقتصادية فيتمثل فى استخدامها لأساليب مختلفة تبدأ فى القيام بمسئولية الانتاج والتوزيع عن طريق مؤسسات القطاع العام الى الاشراف المباشر عن طريق اجراءات الرقابة والاشراف غير المباشر أو التأثير على العملية الانتاجية .

وفى أوثق المفاهيم الاقتصادية ارتباطا بالعوامل غير الاقتصادية مفهوم الانتاج والانتاجية . هذا المفهوم له اهمية خاصة لما للانتاج والانتاجية من دور رئيسى فى دفع النمو الاقتصادى ، فالنمو يقاس فى ادق معانيه بعملية الانتاج ،وعملية الانتاج ترتبط بعملية الادارة العامة الى حد بعيد(٣) .

كما أن الأفراد فى مثل هذه المجتمعات يسعون الى زيادة الدخل المادى بقصد زيادة كفاءة الاداء الاقتصادى عن طريق الأخذ بالمستحدث من المناهج والجديد من الادوات . الا ان هناك مجتمعات تفوق الأخرى فى ادائها رغم استخدامها لتلك الوسائل ، وهذا ما يعنى انه لابد من وجود عقبات تحول بين الأفراد وذلك الاداء . وهذه العقبات ترتبط بعوامل متعددة منها الجغرافية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية . وذلك لان نسبة الادخار وان كانت تختلف من طبقة الى طبقة حسب الدخل داخل المجتمع الواحد ووفقا لاهتماماتها وقيمها فانها تختلف من مجتمع الى اخر حسب عاداته وقيمه ، ومن هنا لم تعد المشكلة مقارنة دولة فقيرة بدولة غنية بقدر ما هى مقارنة قيم المجتمعات المختلفة فى مختلف الدول ثم مقارنة هذه المجتمعات لتحديد تركيز الادخار داخل المجتمع . وهذا ما يعكس مدى تشابك وتفاعل مختلف أوجه النشاط الاقتصادى مع الاطار الحضارى الذى تتم فيه عملية التنمية من حيث التأثير المتبادل(٤) .

---

(١) محمد مبارك حجير : توحيد الاطارات المتضمنة خططوبرامج التنمية الاقتصادية فى البلدان العربية من حيث تفصيل البيانات وتوحيد المصطلحات التخطيطية فى : جامعة الدول العربية ، الادارة الاقتصادية . لجنة التخطيط الاقتصادى والتنسيق المستامى بالكويت ١٥ — ٢٥ نوفمبر ١٩٦٥ ، مذكرات وتقارير ، البند ٢ ص ١٨

(٢) Waterstone, Albert. «Development Planning, Lessons of Experience». Op. Cit., 271.

(٣) Swerdlow, Irving (ed.) «Development Administration: Concept, and Problems». New-York, Syracuse University Press, 1963. p. 104.

(٤) Kindleberger, Charles P. «Economic Development». 2nd ed. New York, Mc Graw-Hill, 1965, pp. 18 - 20.

لهذا فان الحجة الاقتصادية قد ضعفت بعد أن لوحظ ان استخدام الموارد المادية وتوجيهها للتنمية فى كثير من الاحيان يتوقف على :

١ ـــ الكيفية التى يعــرف بها دور الادارة فى المنشآت الاقتصادية .

٢ ـــ الضغوط الداخلية والخارجية على الادارة والحريات المتاحة لها .

٣ ـــ الكيفية التى يعرف بهــا دور الأجهــزة المعاونة والمراقبة والمعوقة للادارة .

٤ ـــ الضغوط الداخلية والخارجية علىالأجهزة المعاونة للادارة والمراقبة والمعوقة لها .

٥ ـــ الطريقة التى يختار بها العاملون فى تلك الأجهــزة والمعايير التى تقاس بهــا هذه الأجهزة والعاملون بها .

٦ ـــ عملية التحلل من القديم ودرجة الصراحة والقدرة على المواجهة .

٧ ـــ عملية التغيير واستنباط الحلولوالامكانيات المتاحة والدرجة التى يمكن الوصول اليها عمليا فى التغيير وعلاقات المقاومة للتغيير والأساليب التى تتبع للتغلب على هــذه المقاومة .

٨ ـــ عمليــة تثبيت التغيير واعــادة حــالة الاستقرار(١) .

هل يمكن لأى فرد أن يصبح قائدا ؟

يمكن لأى فرد ان يصبح قائدا لو اختار بعناية المواقف التى تتلاءم مع نمطه القيادى ، ان فكرة ان الشخص يولد قائدا وعلى قدرة لأن يقود فىجميع الظروف انما هى مجــرد خرافة .. فلم نشهد للان قادة برزوا فى قيــادتهم تحت جميعالظروف .

وحين نفكر فى تحسين الاداء القيادى نتجــه مباشرة الى فكرة تدريب القائد زاعمين ان الوظيفة الادارية غير قابلة للتغير ومتجاهلين حقيقة أن نمط قيادة الفرد يعتمد على شخصيته ، وان تغيير نمط قيادة الفرد يعنى محاولة تغيير شخصيته ،وكما نعلم من الخبرات فى مجال العلاج النفسى فان احداث تغييرات دائمة فى بناء الشخصية يحتاجمن عام الى بضعة اعوام ، فهل من الممكن ان نحدث تغييرا فى شخصيةالقائد بقليل منالمحاضرات او حتى باسابيع قليلة من التدريب المكثف .

واذا كان من المشكوك فيه أن تحدث وســائل التدريب المكثف اى تغيير فى النمط القيادى للفرد، فانه يمكن على اى حال تصميم برامج تدريبيــةتوفر الفرصة للقــائد ليتعــرف على المواقف التى تتلاءم مع شخصيته فيحسن فيها القيــادة والتىلا تتلاءم فيفشــل فيها ، كما قد يكشــف التدريب المعملى للقائد كفة علاقاته الشخصية مع اعضاء جماعات العمــل .

(١) اكرام يوسف سيد : « عملية التاثير بين الوهم والحقيقةفى التنمية الاقتصادية » . مرجع سابق . ص ١٤

نظام الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية

محمد ابرهيم سلطان

تعتبر هذه الدراسة التى نقدمها على صفحات مجلة الادارة ، اول دراسة علمية ميدانية لنظام الادارة المحلية فى المملكة الاردنية الهاشمية .وقد اعد الباحث السيد / محمد ابراهيم سلطان مسودات هذه الدراسة لينال بها درجة الماجستير فى ادارة الاعمال باشراف الاستاذ الدكتور / حسن أحمد توفيق استاذ ادارة الاعمال وعميد كلية التجارة بجامعة القاهرة . وفيما يلى عرض للدراسة ونتائجها :

محمد ابراهيم سلطان

ماجستير ادارة اعمال

اولا : هدف الدراسة واهميتها :

استهدفت الدراسة تقييم نظام الادارة المحلية فى المملكة الأردنية ، الذى أنشىء بمقتضى قانونى: البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥ والقرى رقم (١) لسنة ١٩٥٤ ، وذلك بهدف التعرف على مشاكل تطبيق النظام والعمل على تطويره على أساس علمى يتفق والتطورات التى استجدت فى المجتمع الأردنى وعلى كافة المستويات .

اما اهمية البحث فتنبع مما يلى :

١ ـ اهتمام الحكومة المركزية بنظام الادارة المحلية ، وخاصة فى السنوات الأخيرة .

٢ ـ قلة البحوث والدراسات الميدانية والنظرية التى تعالج مشاكل نظام الادارة المحلية فى الأردن .

ثانيا : أسلوب الدراسة :

اعتمد الباحث فى اجراء هذه الدراسة على الأساليب التالية :

١ ـ الدراسة النظرية ، والهدف منها الوقوف على المبادىء العامة للادارة المحلية مع التعرف على طبيعة النظام المحلى فى المملكة ، واهم المشاكل التى يعانى منها وقد تطلب ذلك ما يلى :

(أ) دراسة المراجع العربية والاجنبية للوقوف على المبادىء العامة فى الادارة المحلية .

(ب) دراسة القوانين والأنظمة المنظمة لعمل الادارة المحلية فى المملكة .

(جـ) دراسة التقارير والابحاث التى اجريت فى مجال الادارة المحلية بصفة عامة .

٢ ـ الدراسة الميدانية ، التى قامت على اساس توجيه قائمتى استقصاء لكل من :

(أ) رؤساء واعضاء المجالس البلدية .

(ب) رؤساء واعضاء المجالس القروية .

وقد تضمنت قوائم الاستقصاء نوعين من الأسئلة :

● اسئلة مغلقة : وتعتمد على ذكر بعض الاجابات المحتملة ، يختار المستقصى منه واحدة منها او اكثر للاجابة عليها .

● اسئلة مفتوحة : وهى اسئلة يترك للمستقصى منه حرية الاجابة عليها بلغته وأسلوبه دون ان تحدد له اية اجابات محتملة . وقد استعملت هذه الأسئلة للتعرف على آراء ومقترحات المستقصى منه فى المشكلات التى يعانى منها النظام المحلى .

٣ ـ المقابلات المفتوحة مع كل من وزير الشئون البلدية والقروية ورؤساء المجالس البلدية .

ثالثا : مجتمع الدراسة ونطاقها :

اعتمد الباحث على أسلوب العينة بدلا من دراسة المجتمع كله وذلك للاسباب التالية :

(أ) اتساع الرقعة الجغرافية لمجتمع الدراسة بحيث يشمل كافة أراضى المملكة .

(ب) امكان الاستغناء عن التطبيق فى بعض المحافظات اكتفاء بالتطبيق بالمحافظات الأخرى لتشابه ظروف كل منها .

وبعد استبعاد محافظات الضفة الغربية الثلاثة ، فقد تم اختيار المجالس البلدية والقروية فى محافظات اربد (فى الشمال) وعمان (فى الوسط) والكرك (فى الجنوب) لتكون مجتمعا لدراسة الباحث .

ونظرا لعدم امكان الباحث تطبيق الدراسة على كافة المجالس البلدية والقروية فى المحافظات الثلاث المختارة ، فقد تم العمل على اساس دراسة اثنى عشر مجلسا بلديا بنسبة ٢٠٪ من مجموع المجالس البلدية فى الضفة الشرقية للمملكة بنسبة ٢٠٪ من مجموع المجالس البلدية فى الضفة الشرقية للمملكة الأردنية والبالغ عددها حتى نهاية عام ١٩٧٢ تسعة وخمسين مجلسا بلديا .

اما بالنسبة للمجالس القروية فقد تم العمل على اساس دراسة ستة عشر مجلسا قرويا بنسبة ٨ر٥٪ من مجموع المجالس القروية لمحافظات الضفة الشرقية للمملكة . والبالغ عددها حتى نهاية عام ١٩٧٢ (١٨٥) مجلسا قرويا .

رابعا : محتويات الدراسة :

تضمنت الدراسة ما يلى :

(أ) دراسة المبادىء العامة للادارة المحلية بصفة عامة وفى مجالات التقسيمات الادارية لأغراض الادارة المحلية ، وتشكيل المجالس المحلية ، اختصاصات المجالس المحلية ، مصادر التمويل المحلى ، ادارة الأفراد فى المجالس والعلاقات المركزية والمحلية .

(ب) توصيف وتحليل نظام الادارة المحليــة فى الأردن طبقــا لقــانونى : ادارة البلديات رقم (٢٩) لســنة ١٩٥٥ ، وادارة القرى رقم (١) لسنة ١٩٥٤ .

وفيما يلى عرض موجز لطبيعة النظام المحــلى فى الأردن وعلى الشكل التالى :

١ ــ الوحدات المحلية (انواعها ، تصــنيفها ، تنظيمهــا) :

(أ) انواع الوحدات المحليــة :

يوجد فى الأردن نوعان من الوحــدات المحليــة همــا :

* الوحدات البلدية وهى عبارة عن مؤسسات اهلية ذات استقلال مالى ، تحدث وتلغى وتعــين حدودها ووظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام قانون البلديات المشار اليه فى هذا البحث .

* الوحدات القروية ، التى ينظم عملها قانون ادارة القرى رقم (١) لسنة ١٩٥٤ ، وانه طبقــا لأحكام هذا القانون تعتبر اية قرية يشكل فيهــا مجلس قروى وحدة قروية وفيمــا عدا ذلك من القرى والوحدات العشائرية فلا تعتبر وحــدات قروية ولا تدخــل بالتــالى فى عداد الوحــدات المحليــة .

(ب) تصنيف الوحدات المحلية :

يقوم النظام المحلى فى الأردن على اســاس تنوع الوحدات المحلية (بلدية وقروية) وذلك تبعا لحجم الســكان ودرجة العمــران والاهميــة الاقتصادية والخصائص الاجتماعية والجغرافية .

وتضم الوحدات البلدية فى نطاقها مجتمعــات حضرية أو ريفية ، بينما تضم الوحدات القــروية فى نطاقها مجتمعات ريفية فقط .

(جـ) تنظيم الوحدات المحلية :

يأخذ النظام المحلى الأردنى بأسلوب التنظيم الأفقى للوحدات المحلية ، حيث لا يجــوز لأية سلطة محلية مهما كان نوعها أو وضعها القانونى ممارسة أى قــدر من الرقابة أو الاشراف على سلطات الوحدات المحلية الأخرى .

فمثلا لا يجوز لسلطة بلدية معينة ان تبــاشر اى نوع من الرقابة على سلطة بلدية اخرى مهما كان حجمها أو نطاقها .

كذلك لا يجوز لسلطة بلدية معينة ان تبــاشر اى نوع من الرقابة على سلطة قروية مهما كان حجمها أو نطاقها أو قدر الاختصاصات والوظائف التى تمارسها .

٢ ــ تشكيل المجالس البلدية والقروية وســير العمــل فيها :

(أ) تشكيل المجالس البلدية :

يتكون المجلس من سبعة أعضاء على الأقل ، ولا يزيد على اثنى عشر عضوا كحد اقصى . ويتم انتخاب أعضاء المجلس بالانتخاب الحر المبــاشر لجميع الأعضاء فيما عدا أمانة العاصمة حيث يتم تعيين جميع اعضاء مجلس الأمانة بمــا فيهم أمين العاصمة وذلك من قبل مجلس الوزراء .

وتستمر مدة عمل المجلس المنتخب أربع سنوات من تاريخ تسلمه مهامه ، ويجوز حل المجلس قبل انتهاء مدة دورته بقرار يصدره مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير الشئون البلدية والقروية، وفى هذه الحالة تعين لجنة للاشراف على البلدية حتى يتم انتخاب مجلس جديد خلال سنة .

ويتم تعيين رئيس المجلس من بين الأعضــاء المنتخبين بقرار يصدره مجلس الوزراء بتوصــية من وزير الشئون البلدية والقروية ، وتنتهى مدته بانتهاء مدة دورة المجلس او حله ، كما يقــوم الاعضاء بانتخاب نائب للرئيس ومن بينهم .

ويدعو الرئيس المجلس للانعقاد مرة كل اسبوع ويرأس جلساته ويمثله فى المؤتمرات والاجتماعات وينفذ قرارات المجلس ، ويعتبر رئيس الجهــاز الادارى فى البلدية .

وتجدر الاشارة هنا ، أن قانون البلديات أجاز للمجالس البلدية الحق فى تشكيل اللجان المحلية اللازمة ، لدراسة الموضوعات المطروحة على بساط البحث فى الاجتماعات .

(ب) تشكيل المجالس القروية :

يتكون مجلس القرية من عدد من الأشخاص لا يقل عن ٣ ولا يزيد على ١٢ شخصا بالكيفية التى يحددها الحاكم الادارى المختص ، يتم انتخابهم بواسطة الأشخاص المقيمين فى منطقة القرية لمدة ثلاث سنوات .

اما بالنسبة لرئيس المجلس فيعين بواسطة الحاكم الادارى المختص من بين الاعضاء المنتخبين وتجدر الاشار هنا ، انه كثيرا ما يقوم اعضاء المجلس القروى باختيار احدهم ليكون رئيسا للمجلس ، وما على الحاكم الادارى فى هذه الحالة الا المصادقة على هذا الاختيار . يعقد المجلس القروى جلسة عادية على الأقل كل شهر ، برئاسة رئيس المجلس أو نائبه فى حالة غيابه ، ويتكون النصاب القانونى للجلسة من الأكثرية المطلقة للأعضاء .

هذا وتعتبر جلسات المجالس القروية علنية بعكس الوضع فى المجالس البلدية .

٣ — اختصاصات المجالس البلدية والقروية :

يميل المشرع الأردنى الى الالتزام النسبى بالأسلوب المتبع فى النظام الانجليزى ، وهو اسلوب تحديد اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر . لكنه لم يتبع ما اتبعه المشرع الانجليزى من حيث أسلوب اختلاف النمط بالنسبة لجميع المجالس المحلية الموجودة فى نفس المستوى من حيث حجم ونوعية الاختصاصات الممنوحة .

ومن الناحية الشكلية ، فلقد حدد المشرع أسلوب ايراد اختصاصات المجالس المحلية فى الأردن على سبيل الحصر ولكن بطريقة غامضة ، وذلك انه لم يحدد بدرجة قاطعة ما هى الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية وتلك التى تمارسها السلطة المركزية بفروعها فى الوحدات الادارية .

(أ) اختصاصات المجلس البلدى :

يمارس المجلس البلدى عددا من الاختصاصات الموكولة له بموجب المادة (٤١) من قانون البلديات واهمها ما يلى :

- الاختصاصات العامة ، وتشمل انشاء الحدائق والساحات والحمامات ، والمسالخ والمقابر والملاجىء والمجارى .

- الأعمال الرقابية وتشمل مراقبة ، انشاء الابنية والمحلات والمطاعم والمقاهى والمساكن والفنادق والثمار واليانصيب واللوحات والاعلانات والأوزان والمكاييل وذبح الحيوانات .

- الأعمال التنظيمية وتشمل تنظيم الأسواق والمجارى والفنادق والمطاعم والعمران وغيرها من الأعمال الموجودة داخل البيئة المحلية .

- خدمات أخرى : وتشمل تزويد السكان بالماء والكهرباء والغاز ، والمحافظة على الآداب العامة ، واتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع الفيضانات واغاثة المنكوبين .

كما اعطيت البلديات حق وضع الأنظمة التى تمكنها من القيام بوظائفها المختلفة بقرار من مجلس الوزراء بذلك .

(ب) اختصاصات مجلس القرية :

يشمل اختصاص مجلس القرية كافة الأراضى الواقعة ضمن القرية وهى كالآتى :

- الاختصاصات العامة وتشمل تاسيس المدارس والمستوصفات والحدائق المدرسية ، وتهيئة الأسواق والمسالح وموارد المياه ، وانشاء الطرق والأماكن العامة ، وتعيين واقالة كتبة المجلس والقيام بكافة الأعمال التى من شانها تحسين المرافق الصحية وتحقيق السلامة العامة .

● الأعمال الرقابية وتشمل الاشراف على سعة الطرق وأعمال البناء .

● الأعمال التنظيمية : وتشمل تنظيم رعى وسقى المواشى ، تنظيم وتوزيع أراضى القرية وتعيين أوقات الحصاد .

● خدمات أخرى وتشمل نظافة الشوارع والأماكن العامة ، تنظيف مصادر المياه والخزانات، التبليغ عن المواليد والوفيات ، المحافظة على الأشجار واتلاف الأعشاب المضرة .

● اختصاصات شبه قضائية لتسوية المشاكل محل الخلاف بين المواطنين عن طريق لجان تحكيم خاصة . كما تشمل اختصاصات المجالس البلدية والقروية اختصاصات أخرى متعلقة بفرض الرسوم والعوائد وتحصيلها وحسب نص القانون فى كل منهما .

والملاحظ على اختصاصات المجالس البلدية والقروية أنها اختصاصات من النوع التقليدى المحدود ، ذلك أنها لم تتعد بعد تلك الاختصاصات البيئية العامة .

٤ — تمويل المجالس البلدية والقروية :

يرتكز نظام التمويل المحلى فى الأردن فيما يتعلق بالمجالس البلدية على ثلاثة أركان اساسية هى :

١ — الضرائب والرسوم والغرامات والعوائد والأموال التى تحصل لمصلحة البلديات ومجالس القرى بمقتضى بعض القوانين نوجزها كما يلى :

(أ) ضريبة الأبنية والأراضى .

(ب) رسوم المحروقات ورسوم الدخولية ورسوم رخص اقتناء المركبات ورخص المهن .

(جـ) الغرامات التى تحصل بموجب بعض القوانين كالتى تستوفى عن مخالفات قانون النقل على الطرق وعن المخالفات الصحية والبلدية .

(د) العوائد التى تحصل بموجب بعض القوانين كعوائد التنظيم وعوائد تحسين الأرض واثمان المياه التى يستهلكها المشتركون بموجب قوانين او انظمة خاصة تضعها المجالس البلدية أو قانون مياه مدينة عمان .

٢ — الرسوم التى تحصل لمصلحة البلديات والقرى بموجب بعض الأنظمة وتشمل رسوم بيع الخضار والفواكه والدلالة ورسوم رخص الأبنية وفرز الأراضى وتثبيت الطرق .

٣ — القروض والهبات والوصايا .

اما موارد المجالس القروية فتتمثل فيما يلى :

(أ) عوائد عن اراضى القرية .

(ب) عوائد املاك وتستوفى عن وحدات الابنية المستعملة للسكن ، او لتعاطى اية حرفة او صناعة يدفعها شاغل وحدة البناية او مالكها .

(جـ) عوائد شخصية وتستوفى عن كل شخص ذكر بلغ السادسة عشرة من عمره أو أكثر .

(د) عوائد منتوجات زراعية .

(هـ) عوائد التنظيفات ، والمسلخ والذبيحة ، عوائد بيع الحيوانات ، عوائد القبان والموزونات بمعدل ٢ ٪ منه ، عوائد غرامات الحيوانات الضالة .

(و) المحروقات المالية .

(ز) القروض .

وتجدر الاشارة هنا ، الى انه قد انشىء عام ١٩٦٦ صندوق قروض البلديات والقرى ووضع له نظام خاص براسمال قدره ثلاثة ملايين دينار لمنح البلديات ومجالس القرى القروض التى تحتاج اليها .

٥ — ادارة الافراد فى البلديات :

يضع وزير الشئون البلدية والقروية بموافقة مجلس الوزراء انظمة لموظفى البلديات ومستخدميها ينص فيها على واجباتهم وكيفية تعيينهم وترقيتهم واجازاتهم واتخاذ الاجراءات التأديبية والعناية الطبية وتأمين حياتهم والتعويض عليهم .

ويمكن القول أن النظام الاردنى للخدمة البلدية اقرب مايكون الى النظام المنفصل من حيث حرية

السلطات المحلية فى اختيار موظفيها ومستخدميها من البيئة المحلية والى النظـام المتكامل من حيث تشـابهه مع نظـام الخدمة المدنية المطبق على موظفى الدولة ، وبخاصة تلك الأحكام التى تتناول شئون التقاعد والمعاشات والعلاوات وواجبات الموظفين والاجراءات التأديبية .

وطبقا لنظام موظفى البلديات رقم (١) لعام ١٩٥٥ فان موظفى البلديات ينقسمون الى ثلاثة اقسام :

* موظفى الصنف الثانى ويتم تعيينهم بقرار من المجلس البلدى وموافقة وزير الشئون البلدية .

* موظفوا الصنف الثانى ويتم تعينهم بقرار من المجلس البلدى وموافقة الحاكم الادارى المختص.

* الموظفين غـير المصـنفين وتسرى عليهم القواعد المنصوص عليها فى نظام الخدمة المدنية .

وفيما يتعلق بتدريب موظفى البلديات ، تقوم وزارة البلديات والقرى بالتعاون مع جهات اخرى كمعهد الادارة العامة وديوان الموظفين ، بتنظيم بعض الدورات الفنية والادارية والتى بلغت الآن دورتين تدريبيتين فقط .

٦ — العلاقات المركزية والمحلية :

تتمثل جوانب العـلاقة المركزية بالسـلطات المحلية فيما يلى :

(أ) الرقابة المركزية وتاخذ الصور التالية :

- الرقابة السياسية (البرلمان) .
- الرقابة القضائية .
- الرقابة الادارية وتشمل الاتى :

* الرقابة على المجالس المحلية ذاتها كحـل المجالس المحلية وتعيين بدل منها .

* الرقابة على أعضـاء المجـالس المحليـة ورؤسائها ، ويتمثل ذلك فى تعيين بعض الأعضاء وتعيين رؤساء المجالس واقالتهم او وقفهم .

* الرقابة على أعمال المجالس المحلية وتتضمن الموافقة المسبقة واللاحقـة على قرارات المحليات كما تشمل ايضا الرقابة المالية والتفتيش على الموازنات المحلية واوجه الانفاق والايراد ، الى جانب الرقابة على شـئون الموظفين من حيث موافقة السلطة المركزية على تعيينهم او اقالتهم .

(ب) الخدمات المركزية للسـلطات المحليـة وتتمثل فى :

* الخدمات المالية كتحصيل الضرائب نيـابة عن المجالس المحلية مع توفير مصادر الاقتراض .

* الخدمات ذات الطبيعة الفنية ، وتتمثـل فى تامين حصول السـلطات المحليـة على خبرة الأجهزة المتخصصة فى مجالات التعمير والمجارى والكهرباء والميـاه .

* الخدمات المتعلقة بشئون موظفى المحليات وتشمل تدريبهم ومساواتهم فيما يتعلق بالرواتب والحوافز .

* الخدمات العامة وتشمل تنظيم المؤتمرات والندوات والحلقات الدراسية . وتؤدى هـذه الخدمات المتنوعة عن طريق جهات متعددة مثل وزارة الشئون البلدية والقروية وصندوق قرض البلديات والقرى ووزارة المالية ومعهـد الادارة العامة ووزارة الداخلية وجهات اخرى كل فى مجال اختصاصه .

خامسا — نتائج الدراسة :

استهدفت الدراسة كما سبق تحليل نظام الادارة المحلية فى الأردن رغبة فى المساهمة فى التغـلب على المشكلات التى يعانى منها ذلك النظام .

هذا ولقد كشفت نتائج الدراسـة التحليليـة الميدانية للنظام عن عديد من المشكلات الهـامة نعرضها على النحو التالى :

١ — المشكلات الخاصة بالوحدات البـلدية والقـروية .

تواجه الوحدات المحلية محل البحث مجموعة من المشكلات التى نعرض لأهمها على الشكل التالى :

(أ) تفاوت احجام الوحدات البلدية بعضها البعض ، والوحدات القروية بعضها البعض .

(ب) تفاوت نطاق الوحدات البلدية .

(جـ) تفاوت الموارد المالية للوحدات البلدية .

٢ — المشكلات الخاصة بتشكيل المجالس البلدية والقروية .

وفى هذا المجال كشفت نتائج الدراسة عن الحقائق التالية :

(أ) ضعف وعى الناخب والمرشح للعضوية ادى الى تشكيل مجالس محلية غير قادرة على التصدى للمشكلات التى تعانى منها المحليات .

(ب) سيطرة النزاعات القبلية والعشائرية على اسلوب تشكيل المجالس المحلية ورئاستها .

(جـ) عجز القوانين الحالية للادارة المحلية عن توفير المناخ المناسب لتكوين مجالس محلية فعالة وذات كفاءة ، بسبب عدم وجود الضمانات الكفيلة بتمثيل كافة الفئات والطوائف المحلية فى تركيبة المجلس المحلى ، ويرجع ذلك لأكثر من سبب منها :

* صغر حجم العضوية فى المجالس المحلية .

* مجانية العضوية المؤدية الى عزوف الفئات الشابة عن المشاركة فى العمل المحلى .

٣ — المشكلات الخاصة باختصاصات المجالس المحلية (البلدية والقروية) وفى هذا المجال كشفت نتائج الدراسة عن الحقائق التالية :

(أ) ضآلة الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية .

(ب) سوء توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمجالس المحلية .

(جـ) الاختصاصات المحلية اكبر من قدرة المحليات المالية .

(د) الاختصاصات المحلية أكبر من الامكانات الادارية والفنية للمحليات .

٤ — المشكلات الخاصة بالتمويل المحلى للمجالس البلدية والقروية .

وفى هـذا المجال كشفت نتائج الدراسة عن الحقائق التالية :

(أ) ضآلة حجم الموارد المالية والمحلية .

(ب) ضعف الاعانات الحكومية للمحليات .

(جـ) تعدد أنواع الموارد المحلية الذى ينعكس على كفاءة التحصيل وارتفاع تكلفته مع امكانية التهرب اعتقادا من المكلف بنقل العبء وعدم عدالته .

(د) عدم مرونة النظام المالى المحلى بسبب اعتبار الضرائب العقارية المورد المحلى الاصيل رغم اتصافها بالجمود والثبات .

(هـ) سيطرة الحكومة المركزية على التمويل المحلى المتمثلة فى تحديد أنواع ومقادير الضرائب والرسوم والعوائد المحلية ، وحق الرقابة التصديق على التصرفات المالية للمحليات ، مع احتكارها لأهم المصادر التمويلية وأكثرها وفرة كضريبة التركات والدخل والجمارك دون أن يكون للمحليات أى نصيب فيها .

أما الميزانيات المحلية ، فانها تعانى من المشكلات التالية :

* عدم دقة أو وضوح البيانات والارقام الواردة فيها .

* الأجهزة المالية لمعظم البلديات غير مؤهلة للقيام بمهمة اعداد الميزانيات .

* بطء وطول الاجراءات المصاحبة لاعداد وتنفيذ الميزانيات .

* عدم بناء الميزانيات المحلية على أساس معدلات اداء موضوعة مقدما .

* مشكلة تدوير جميع البقايا من الميزانيات السابقة الى الميزانيات اللاحقة بسبب طول الاجراءات المتبعة فى هذا الشأن .

٥ ــ المشكلات الخاصة بادارة الافراد فى البلديات .

وفى هذا المجال كشفت نتائج الدراسة عن الحقائق التالية :

(أ) تصارع الاعضاء والجماعات المحلية على تعيين اقاربهم واصدقائهم جعل الاسلوب الحالى فى تعيين الموظفين غير مناسب لعملية التنمية المحلية.

(ب) ان اغلبية البلديات وخاصة الصغيرة والحديثة منها ، تعانى من مشكلة نقص الموظفين بسبب محدودية مواردها الذاتية .

(جـ) ونتيجة لما سبق أصبحت هذه البلديات غير قادرة على استخدام الكفاءات الفنيةوالادارية، بسبب ميل هذه الكفاءات للعمل فى الجهاز الحكومى والمدن الكبرى لضمان فرص وحوافز اكثر واشمل.

(د) ضعف الاحساس بالعمل المحلى لدى الموظفين ، الناشىء عن نقل كافة الخلافات العائلية الى داخل الأجهزة العاملة بالمحليات باشخاص ابنائها الموظفين .

(هـ) ضعف فرص الترفيع المتاحة لموظفى البلديات ، بسبب عدم التكافؤ فى عدد فرص الترفيع فى البلديات الصغيرة والحديثة مع تلك الفرص المتاحة أمام موظفى البلديات الكبيرة ذات الامكانيات المالية الضخمة .

(و) ضعف الحوافز الناتج عن القصور المالى والحضارى لمعظم البلديات وخاصة الصغيرة منها والحديثة .

(ز) قصور البرامج التدريبية للموظفين ، بسبب عدم وجود خطط واضحة وسليمة للتدريب فى مجال الادارة المحلية ككل .

٦ ــ المشكلات الخاصة بالعلاقات المركزية والمحلية :

وفى هذا المجال كشفت الدراسة التحليلية عن الحقائق التالية :

(أ) المغالاة الشديدة فى رقابة السلطة المركزية .

(ب) ضعف تعاون أجهزة الوزارات العاملة فى الوحدات الادارية مع المجالس المحلية .

(جـ) تعدد جهات الرقابة والاشراف (وزارتا : الداخلية ، والشئون البلدية والقروية) .

(د) انفصام العلاقة بين المجالس البلدية والقروية بعضها البعض .

(هـ) ضعف المشاركة الشعبية فى أعمال الادارة المحلية .

سادسا ــ التوصيات :

تجىء التوصيات التى يقترحها الباحث فى نهاية بحثه انعكاسا طبيعيا لما كشفت عنه نتائج الدراسة من مشكلات ، ومن ثم فان الباحث يقترح ما يلى من توصيات املا فى أن يؤدى الأخذ بها الى علاج المشكلات التى يعانى منها النظام المحلى .

وفيما يلى عرض موجز لتلك التوصيات .

١ ــ التوصيات الخاصة بالوحدات البلدية والقروية .

(أ) عدم التوسع فى انشاء الوحدات البلدية ، الا بعد التأكد من صلاحية البلدة من ناحية الحجم والنطاق والقدرة المالية وباقى العوامل الأخرى لأن تكون وحدة بلدية . مع تجميع الوحدات البلدية الصغيرة فى نطاق وحدة محلية واحدة وفى نطاق سلطة محلية واحدة .

(ب) تجميع الوحدات القروية الصغيرة والمتجاورة فى نطاق وحدة قروية واحدة بهدف التغلب على صغر حجم ونطاق الوحدات القروية مع تجميع القرى والوحدات العشائرية الصغيرة والمتجاورة والتى تدار بالأسلوب المركزى فى نطاق وحدة محلية واحدة .

(جـ) انشاء وحدة محلية على مستوى المحافظة لادارة الخدمات المحلية التى تعجز عن ادارتها الوحدات البلدية والقروية بامكانياتها الحالية المحدودة . على أن تكون العلاقة بين هذه الوحدة العليا المقترحة وباقى الوحدات البلدية

والقروية الواقعة فى نطاقها علاقة هرمية ، بحيث تكون المحافظة مسئولة عن كافة الوحدات الواقعة فى نطاقها .

٢ — التوصيات الخاصة بتشكيل المجالس البلدية والقروية وسير العمل فيها :

(أ) التأكيد على انتخاب كافة أعضاء المجالس المحليــة بالطريق الحر المباشر ومن بين كافة الفئات والطوائف فى المجتمع المحلى .

(ب) أن يتم انتخاب رئيس المجلس المحلى من بين الأعضاء وبواسطتهم ودون تدخل وزارة الشئون البلدية .

(جـ) تشــكيل مجلس محلى على مســتوى المحافظة من بين أعضاء المحليات (الواقعه فى نطاقها) ورؤســاء فروع الأجهزة المركزية وذلك بصفة مؤقتة .

(د) أن يكون رئيس المجلس المحلى للمحافظة معينا من قبل السلطة المركزية .

(هـ) الابقاء على المدة الحالية للعضوية فى البلديات ، مع رفع المدة الحالية للعضوية فى المجالس القروية (٣ سنوات) الى أربع سنوات أسوة بالبلديات .

(و) اعطاء الحق فى الانتخاب لمن بلغ الثامنة عشرة من العمر للجنسين على حد سواء .

(ز) منح أعضاء المجالس البلدية مقابل مادى يكون بدل حضور الجلسات .

(ح) النص على ضرورة تشكيل اللجان الدائمة داخل المجالس المحلية وبصفة الزامية .

(ط) اعداد جدول أعمال المجلس المحلى عن طريق لجنة محلية مع ابلاغ الأعضاء به قبل مدة مناسبة من اجتماع المجلس التالى .

(ى) الا يزيد اجتماع المجلس المحلى (البلدى) عن مرة واحدة فى الشهر .

(ك) أن تكون جلســات المجالس المحليــة علنيــــة .

٣ — التوصيات الخاصة باختصاصات المجالس المحليــة :

(أ) تحديد اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر من الناحية الموضوعية وليس من الناحية الشكلية كما هو متبع حاليا .

(ب) تخصيص كل نوع من الوحدات المحلية (البلدية والقروية) بحجم ونوعيــة معينة من الاختصاصــات طبقا لطبيعة وظروف كل منها وصفته القانونية .

(جـ) تفاوت الوحــدات البلديــة من ناحية الحجم والنطاق والقدرة المالية ، يفرض أن يكون هناك تفاوت فى قدر الاختصاصات التى تمنح لهذه الوحــدات وهــو ما يحققــه اتباع أســلوب الاختصاصات الالزامية والاختصاصات الاختيارية .

(د) وضــع برامج زمنيــة محــددة لنقــل الاختصاصــات من فروع الأجهزة المركزية الى المجلس المحلى للمحافظة ، بالاضافة الى وضع برامج محددة لتدعيم استقلال المحافظات كوحدات محليــة عليــا .

٤ — التوصيات الخاصة بالتمويل المحلى :

(أ) أن تتضــمن التشريعات المنظمــة لعمل المجالس البلدية والقروية ما يســمح للمجالس بالحصول على كافة الموارد ذات الطابع المحلى .

(ب) أن يسمح للمحليات بالحصول على نسبة معينة من حصــيلة بعض الضرائب والرســوم كضريبــة الدخل والضرائب على القيم المنقولــة والتركات ورسوم الجمارك .

(جـ) اعفــاء المجالس المحلية من رســوم الطوابع والجمارك والاستيراد عن أعمالها التى تستوجب ذلك .

(د) الغاء الرسوم غير الاقتصــادية كرسوم الحيوانات الضالة واقتناء الكلاب وغيرها .

(هـ) فرض الرســوم التى تتصف بســهولة تحصيلها مثل الرسوم على استهلاك التيار الكهربائى واستهلاك الميــاه .

(و) دفع غرامات المخالفــات الى المجالس المحلية التى تقع المخالفة فى منطقة عملها .

(ز) زيادة رأسمال صندوق قروض البلديات والقرى بمقدار مليون دينار سنويا من الحكومة ، ولمدة خمس سنوات على الأقل ، مع تخفيض الفائدة على قروض البلديات الى ٣٪ فقط ، وعلى قروض القرى الى ٢٪ .

(ح) تقديم اعانات مركزية عامة وسنوية الى كافة المجالس البلدية والقروية .

(ط) تقديم اعانات مركزية خاصة للوحدات المحلية الحديثة والفقيرة والتى لا تستطيع مواردها انشاء أو تقديم الحد الأدنى من الخدمات الضرورية للمواطن المحلى كخدمات الماء والكهرباء .

٥ — التوصيات الخاصة بادارة الافراد فى البلديات :

(أ) اتباع نظام الخدمة المتكامل لكل من موظفى السلطات المحلية والسلطة المركزية .

(ب) التمسك بقاعدة محلية الموظفين بصفة نسبية ، مع وضع وتحديد الشروط والمؤهلات المطلوبة لشغل أية وظيفة بشكل قاطع .

(ج) انشاء معهد للادارة المحلية تكون مهمته رسم السياسة العامة للتدريب ، مع تنظيم وتنفيذ البرامج التدريبيةاللازمة لأعضاء وموظفى المحليات على حد سواء .

٦ — التوصيات الخاصة بالعلاقات المركزية والمحلية :

(أ) منح المحليات المزيد من اللامركزية التى يمكن أن يتحقق عن طريقها الحد ن سلطة الحكومة المركزية،وذلك بأن تكون الرقابة محاطة بضمانات محددة منها : أن يتضمن قرار حل المجلس المحلى أسبابه معتشكيل مجلس جديد خلال فترة قصيرة ، وأن تقتصر الرقابة المركزية على أعمال المحليات على نواحى الشرعية ، وأن تكون الرقابة من حيث المبدأ لاحقة .

(ب) انشاء جهاز مركزى للتخطيط والتنسيق تكون مهمته التنسيق بين خطط المحليات وخطط الأجهزة المركزية بفروعها المختلفة فى الوحدات المحلية .

(ج) توحيد جهات الاشراف والرقابة بجهة واحدة هى وزارة الشئون البلدية والقروية منعا للازدواجية والتضارب فى التوجيهات والاوامر الصادرة من جهات مركزية متعددة .

(د) معاونة السلطات المركزية للمحليات فى دراسة وتنمية الموارد المحلية ، مع توفير امكانيات التدريب لرفع كفاءة رؤساء وأعضاء المحليات ، وذلك بانشاء معهد للادارة المحلية كما سبق أن اشرنا .

(هـ) توثيق الصلة بين المجالس المحلية بعضها البعض والمتجاورة منها بصفة خاصة ، يمكن أن تتحقق باتباع أحد أو كل الأساليب التالية :

- عقد مؤتمرات دورية مشتركة للمجالس المحلية فى نطاق وحدة ادارية كالمحافظة مثلا .
- انشاء مشروعات مشتركة للمجالس المحلية والمتجاورة منها على وجه الخصوص .
- تطبيق فكرة انشاء سلطة محلية واحدة لعدد من المجالس المتجاورة .

(و) تحقيق المشاركة الشعبية فى الادارة المحلية يمكن أن تتحقق عن طريق :

- تمثيل كافة الفئات والمصالح المحلية فى عضوية المحليات وبشكل عادل .
- استطلاع رأى مواطنى المحليات فيما يتعلق بالمشروعات المزمع تنفيذها على المستوى المحلى .
- اشراكهم فى عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالموضوعات ذات الأهمية الخاصة عن طريق الاستفتاء .

***

ملخص رسالة جامعية

تقييم دور أجهزة التدريب في قطاع الصناعة في ج.م.ع

قام باعداد هـذا البحث محمد محمود عريشة
تحت اشراف الأستاذ الدكتور على عبد المجيد عبده
وزير الدولة للتنمية الادارية

يتمثل موضـوع البحث فى تقييم دور أجهزة التدريب فى قطـاع الصـناعة فى جمهورية مصر العربية .

وتنبع اهمية البحث من الأسباب التالية :

١ ـ اهمية التدريب باعتباره من الوسـائل الهامة الهادفة الى زيادة مقـدرة الأفراد على العمل ، ومن ثم رفع الكفاءة الانتاجية للمشروعات .

٢ ـ حيوية الأسس العلمية للتدريب فى تخطيط وتنفيذ ومتابعة النشاط التدريبى بالشركات .

٣ ـ وجود مشـكلات ومعوقات تحول دون التطبيق العلمى الكفء أو عـدم التطبيق لهـذه الأسس العلمية فى القطاع موضع الدراسة .

وتمثلت اهداف البحث فيما يلى :

١ ـ توصيف الوضـع الحالى لدور اجهزة التدريب بالشركات فى تخطيط وتنفيـذ ومتابعة التدريب ، والأساليب المستخدمة فى كل مجال من هذه المجالات .

٢ ـ تقييم الوضع الحالى لدور أجهزة التدريب بالشركات فى تخطيط وتنفيذ ومتابعة التدريب ، والأساليب المستخدمة فى ضوء الأسس العلميـة لتخطيط وتنفيذ ومتابعة التدريب .

٣ ـ تقـديم اقتراحات وتوصـيات لتطوير اساليب عمل اجهزة التدريب بالشركات بما يمكن من تحقيق النتائج الايجابيةالمستهدفة من التدريب، وبمـا يمكن من تطـوير العمل التدريبى بقطاع الصناعة .

٤ ـ توصيف وتقييم الوضع الحالى لأجهزة التدريب بالشركات من حيث التنظيم والامكانيات المالية والبشرية .

٥ ـ اقتراح نمط لاعادة تنظيم وظيفة التدريب بالنسبة للشركات الداخلة فى نطاق قطاعى واحد

بما يحقق الاستثمار الصحيح للامكانيات والموارد التدريبية ، وصولا الى الأهداف الانتاجية المرجوة.

ويتضمن البحث خمسة ابواب عدا المقدمة .

يتضمن الباب الأول : **دور اجهزة التدريب بالشركات فى التخطيط للتدريب :**

وقد تناول الباحث فى هذا الباب توصيف وتقييم دور أجهزة التدريب بالشركات فىتحديد الاحتياجات التدريبية ، اعداد الخطة التدريبية وميزانية التدريب ، واعداد وتوفير المدربين ومستلزمات التدريب .

وفيما يلى اهم النتائج والتوصيات التى تم التوصل اليهـا :

اولا : تحديد الاحتياجات التدريبية للعاملين بالشركات :

ثبت خطأ الفرض القائل بأن الشركات تتبع الاسلوب العلمى فى تحديد الاحتياجات التدريبية ، فقد ظهرت النتائج التالية :

١ ـ لا يعكس تحديد الاحتياجات التدريبية للعاملين بالشركات للمشاكل والصعوبات التى يواجهها رؤساء الاقسام والادارات فى العمل ، فقد تبين انه لا يتم التعرف على المشاكل والصعوبات التى يواجهها الرؤساء فى العمل فى ٧٦٪ من الشركات .

٢ ـ ان آراء العمال ومقترحاتهم ليست موضع اهتمام فى تحديد الاحتياجات التدريبية ، فقد تبين انه لا يتم التعرف على شكاوى العاملين أو اقتراحاتهم فى ٩٢٪ من الشركات .

٣ ـ ان اجهزة التدريب فى ٨٤٪ من الشركات لا تقوم باى دراسات او بحوث تساعد فى تحديد الاحتياجات التدريبية .

٤ ـ فى جميع الشركات لا تستخدم اى بيانات عن معدلات الغياب ، معدلات التالف ، أو عطلات الآلات اثناء تحديد الاحتياجات التدريبية للعاملين .

وقد قدم الباحث أسلوبا مقترحا لتحديد الاحتياجات التدريبية للعاملين بالشركات .

ويقوم الاسلوب المقترح على التفرقة بين نوعين من الاحتياجات التدريبية هما الاحتياجات التدريبية قصيرة الأجل والاحتياجات التدريبية طويلة الاجل . وقد عرض الباحث اسلوب تحديد كل منهما .

ثانيا : اعداد الخطة التدريبية وميزانية التدريب :

١ ـ ثبت خطأ الفرض القائل بانه يتم اعداد خطط تدريبية فى جميع الشركات على اساس مخطط مدروس . فقد تبين أنه لا يتم اعداد خطة تدريبية فى ٢٤٪ من الشركات ، وفى ٧٦٪ من الشركات يتم اعداد خطة تدريبية ، ولكن فى معظم هذه الشركات يتم اعداد الخطة بطريقة غير مدروسة لا تقوم على أساس سليم .

٢ ـ خطأ الفرض القائل بوجود تنسيق بين الشركات فى مجال التدريب .

فقد تبين أنه لا يوجد نمط موحد للاتصال بين الشركات ، وان الاتصالات التى تتم فى حالات محدودة ، تتم بالاعتماد على العلاقات الشخصية الفردية .

٣ ـ خطأ الفرض القائل بانه يتم اعداد ميزانية مخططة مستقلة للتدريب فى الشركات . فقد تبين أنه فى ٦٤٪ من الشركات لا يتم اعداد ميزانية للتدريب ، وفى ٣٦٪ من الشركات يحدد رقم جزافى للانفاق على التدريب دون الاستناد الى اساس أو منطق معين .

وقد عرض الباحث تصور مقترح لاعداد الخطط التدريبية بالشركات ، كما بين الباحث كيفية تحقيق التنسيق فى مجال التدريب بين الشركات الداخلة فى نطاق قطاعى واحد ، بما يمكن من حسن استخدام الامكانيات التدريبية المتاحة .

وعرض الباحث ايضا تصوره بالنسبة لاساس

اعداد ميزانية التدريب والبنود التى يجب أن تتضمنها .

ثالثا : اعداد وتوفير المدربين ومستلزمات التدريب:

١ — ثبت الخطأ الفرض القائل بان اجهزة التدريب بالشركات تستعين بمدربين تم اعدادهم اعدادا سليما للعمل التدريبى . فقد تبين ما يلى :

١ — أن ٨٠٪ من الشركات تستعين بالمشرفين والرؤساء للعمل كمدربين ، ولكن دون ان يتم اعدادهم لذلك .

(ب) لا توجد شروط موضوعية محددة تراعى فى اختيار المشرفين والرؤساء الذين تتم الاستعانة بهم فى تنفيذ البرامج التدريبية .

(ج) أن الشركات لا تراعى الدقة فى اختيار المحاضرين والمدربين الذين تتم الاستعانة بهم من جهات خارجية ، حيث يتم الاختيار على اسس شخصية بحتة .

٢ — ثبت خطأ الفرض القائل بان التسهيلات والامكانيات اللازمة للتدريب متوافرة فى جميع الشركات . فقد تبين أن ٣٢٪ من الشركات توجد بها قاعات مخصصة للتدريب . وان ٤٠٪ من الشركات لا يوجد لديها وسائل ايضاح . وقد عرض الباحث أسلوبا مقترحا يبين كيفية اعداد وتوفير المدربين الذين يستعان بهم فى تنفيذ البرامج التدريبية التى تنفذ بالشركات .

كذلك عرض الباحث تصوره لكيفية تحقيق التعاون بين الشركات الداخلة فى نطاق قطاعى واحد فى توفير استخدام وسائل الايضاح .

ويتضمن الباب الثانى : **دور اجهزة التدريب بالشركات فى تنفيذ التدريب :**

وقد تناول الباحث فى هذا الباب توصيف وتقييم دور اجهزة التدريب بالشركات فى تصميم البرامج واعداد المادة التدريبية . ثم توصيف وتقييم دور اجهزة التدريب بالشركات فى تنفيذ التدريب .

وفيما يلى اهم النتائج والتوصيات التى تم التوصل اليها :

اولا : تصميم البرامج واعداد المادة التدريبية :

١ — تبين خطأ الفرض القائل بانه يتم اعداد التصميم الدقيق المتكامل لبرامج التدريب التى تنفذ داخليا بالشركات . فقد تبين ان اجهزة التدريب بالشركات تتولى تصميم البرامج التدريبية فى ٦٨٪ من الشركات ولكن التصميم الذى يتم اعداده فى هذه الحالات لا يمكن أن يكون دقيقا حيث أنه لا يوجد باجهزة التدريب بالشركات حاليا العاملون الذين تتوافر لديهم المؤهلات العلمية التى تمكنهم من اعداد تصميم دقيق متكامل للبرنامج التدريبى .

٢ — ثبت خطأ الفرض القائل بانه يوجد بالشركات اسس منظمة تحدد الجهة التى تتولى اعداد المادة التدريبية للبرامج التى تنفذ داخليا بالشركات والجهة التى تتولى مراجعتها . فقد تبين انه فى ٢٤٪ من الشركات ليس لجهاز التدريب دور فى اعداد المادة التدريبية ، وفى ٦٤٪ من الشركات يقوم الجهاز بمراجعة المادة التدريبية .

ونظرا لان اعداد التصميم الدقيق المتكامل للبرنامج التدريبى يعد من العوامل الاساسية المؤثرة فى درجة تحقيق البرنامج لاهدافه ، ونظرا لأن غالبية الشركات لا تتيح لها امكانياتها الاحتفاظ بفريق من المصممين الاكفاء بصفة مستمرة . لذلك يوصى الباحث بتكوين فريق من المصممين الاكفاء للشركات الداخلة فى نطاق قطاعى واحد . ويوجد هذا الفريق فى احدى الشركات على أن توزع تكاليف الاحتفاظ به على الشركات الداخلة فى نطاق القطاع .

وبالنسبة لاعداد المادة التدريبية فقد عرض الباحث اسلوبا مقترحا لذلك .

ثانيا : تنفيذ التدريب :

١ — ثبت خطأ الفرض القائل بانه يوجد بالشركات اسس منظمة تحدد الاجراءات والعوامل

التى يجب مراعاتها فى تنفيذ برامج التدريب . فقد تبين انه لا توجد أسس تحدد طريقة ترشيح المتدربين ، أو تحدد الجهة المسئولة عن الترشيح. كذلك تبين عدم وجود اساس ينظم تفرغ المتدربين اثناء تنفيذ البرامج الداخلية او الخارجية .

٢ ــ ثبت خطأ الفــرض القــائل بانه يتم ربط التدريب فى الشركات بنظام مخطط للحوافز . فقد تبين انه فى ٤٠٪ من الشركات يرتبط التدريب بالاســتفادة الشخصــية فقط ، وفى ٢٤٪ من الشركات لا يكون للتدريب اى تاثير مادى أو غير مادى على التدريب . وقد عرض الباحث تصوره للدور الواجب أن تقوم به اجهزة التدريب بالشركة فى مرحلة تنفيذ التدريب. وعرض الباحث ايضــا نظاما مقترحا لحوافز التدريب .

وتضمن الباب الثالث : **دور اجهزة التدريب بالشركات فى متابعة وتقييم التدريب :**

وقد تناول الباحث فى هذا الباب توصيف وتقييم دور اجهزة التدريب بالشركات فى متابعة التدريب وتقييم نتائجه .

وفيما يلى اهم النتائج والتوصــيات التى تم التوصل اليها :

١ ــ ثبت خطأ الفرض القــائل بانه يوجــد بالشركات نظام لمتابعة التدريب يكفل تحقيــق المتابعة باسلوب علمى جاد . فقد تبين ما يلى :

(أ) لا تتم اى اتصالات مع المتدربين اثناء تنفيذ البرامج التدريبية .

(ب) تتركز متابعة التدريب خلال البرنامج على متابعة مدى مواظبة المتدرب على حضور ساعات البرنامج فقط .

(ج) لا يتم اى اتصال بالمتدرب بعــد انتهــاء البرنامج فى ٧٦٪ من الشركات .

(د) فى ٦٨٪ من الشركات يتم اتصال بالرئيس التنفيذى للمتدرب بعد انتهاء البرنامج ولكن الهدف من هذه الاتصــالات هو اخطار الرئيس التنفيذى بنتيجة المتدرب فى البرنامج .

٢ ــ ثبت خطــأ فرض القــائل بانه توجد بالشركات نظم موضوعية لتقييم التدريب وقياس نتائجه طبقا للاسس والمبادىء العلمية السليمة فقد تبين ما يلى :

(أ) لا يتم تقييم التدريب فى ٦٠٪ من الشركات .

(ب) اجابت ٤٠٪ من الشركات بانه يتم تقييم التدريب بها . ولكن يتم التقييم فى هذه الشركات على اساس عدد العاملين الذين تم تدريبهم مقارنا بالخطة ، والبرامج التى تم تنفيذها مقارنة بالخطة.

(ج) لا يتم تحديد مدى فاعلية البرامج التدريبية فى تحقيق الاهداف المطلوبة من التدريب فى اى شركة من الشركات .

وقد عرض الباحث اسلوبا مقترحا لمتابعــة التدريب يتضمن متابعة البرنامج اثناء التنفيذ ، وكذلك متابعة التدريب اثناء تنفيذ البرنامج وبعد انتهاء التنفيذ وعودة المتدرب .

وعرض الباحث ايضا تصوره للمعايير الواجب الاستناد اليها فى تقييم التدريب والاسلوب الواجب اتباعه فى هذا الصدد .

ويتضمن الباب الرابع : **تنظيم اجهزة التدريب بالشركات :** وقد قسمه الباحث الى فصلين تناول فى الفصل الاول التنظيم الحالى لاجهزة التدريب بالشركات .

وفيما يلى يعرض الباحث اهم ما توصل اليه من نتائج وتوصيات :

١ ــ عدم وضوح الهدف من انشاء جهــاز التدريب فى معظم الشركات .

٢ ــ أن الجهاز دوره استشــارى فى ٩٢٪ من الشركات . وفى ٨٪ من الشركات يجمع الجهاز بين الدورين الاستشارى والتنفيذى .

٣ — أن الجهاز لا يمارس بعض الاختصاصات الأساسية ، كما أن الجهاز يواجه عددا من الصعوبات والمعوقات فى ممارسته العلمية لاختصاصاته .

٤ — عدم اكتمال التنظيم الداخلى للجهاز ، ذلك أن غالبية التنظيمات لا تعبر عن الوضع الحقيقى ولا تعكس مسميات الاجهزة .

٥ — عدم كفاية العدد الحالى للعاملين فى اجهزة التدريب فى ٦٤٪ من الشركات ، وانخفاض نسبة العاملين بالاجهزة من المؤهلات العالية الى ٣٣٪ من العاملين . وفضلا عن ذلك فان المشرفين على أجهزة التدريب فى ٥٢٪ من الشركات ليس لديهم الرغبة فى العمل بجهاز التدريب .

ولذلك يوصى الباحث بما يلى :

١ — مراجعة التنظيمات الحالية لأجهزة التدريب بالشركات ووضع تنظيمات جديدة يراعى أن تكون نابعة من حجم اختصاصات الجهاز وبما يتفق مع ظروف كل شركة .

٢ — اعادة النظر فى عدد العاملين باجهزة التدريب بالشركات ومؤهلاتهم العلمية ، وان يتم تدعيم الجهاز بعدد أكبر من الافراد بما يتفق مع ظروف كل شركة . كما يوصى الباحث بضرورة اعادة النظر فى المشرفين على اجهزة التدريب بالشركات ، وان يراعى فى المشرف على الجهاز ضرورة ايمانه واقتناعه بالتدريب والمامه بالاسس العلمية للنواحى المتصلة بالتدريب .

وتضمن الفصل الثانى : **نمطا تنظيميا مقترحا لوظيفة التدريب :** ويقوم النمط التنظيمى المقترح على اساس أن يكون هناك جهاز للتدريب فى كل شركة من الشركات ، وان تشكل الشركات الداخلة فى نطاق قطاعى واحد لجنة تدريب قطاعية ، وتشكل اللجنة المقترحة من رؤساء اجهزة التدريب بالشركات الداخلة فى نطاق القطاع .

ويوفر النمط التنظيمى المقترح اساسا منظما للاتصال بين الشركات التى تدخل فى نطاق قطاعى واحد بما يمنع الازدواج والتكرار فى العمل التدريبى ، وبما يحقق الاستخدام الامثل للموارد والامكانيات التدريبية بالشركات .

وتضمن الباب الخامس : خاتمة وتوصيات البحث . وفى هذا الباب عرض الباحث ملخصا لنتائج البحث والتوصيات المقترحة لتطوير العمل التدريبى فى الشركات الداخلة فى نطاق قطاع الصناعة .

* * *

كم عمرك !

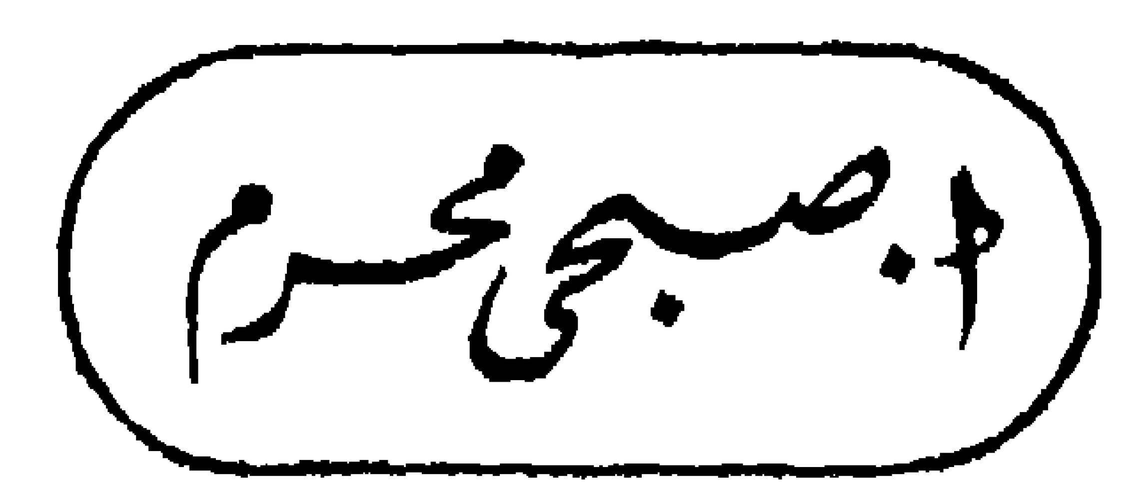
لا يشيخ احد لمجرد انه عاش عددا من السنين ، فالناس يشيخون فقط حين يهجرون افكارهم ، ان مرور السنين قد يغضن الجسد ولكن فقد الاهتمام انما يغضن الروح ... فالقلق والشك وانعدام الثقة بالنفس والخوف واليأس ... هذه كلها هى السنوات الطويلة التى تحنى الراس وتعيد النفس المتوثبة الى التراب ، ومهما كانت سنوات العمر ففى قلب كل شخص حب المغامرة وتحدى الاحداث والرغبة العارمة لكل جديد ولمتعة الحياة .

فانت صغير بقدر عقيدتك وعجوز بقدر شكوكك ، صغير بقدر ثقتك بنفسك وعجوز بقدر مخاوفك ، صغير بقدر املك وعجوز بقدر يأسك ... وتذكر ان بداخل قلبك آلة تسجيل .. وطالما انها تتسلم رسالات الجمال والامل والمرح والشجاعة فانت صغير ... وحين تنقطع الاسلاك ويتغطى قلبك بجليد التشاؤم وثلوج اليأس فحينئذ فقط تصبح عجوزا .

عرض لكتاب جديد

تخطيط وإدارة المستوطنات البشرية

The Planning and Management of Human Settlements,
IULA — 1975 - 110 p.



مقـدمة :

اعدت هذه الدراسة بواسطة فريق من خبراء الاتحاد الدولى للسلطات المحلية (ايولا) لتقديمها الى مؤتمر الأمم المتحدة حول المستوطنات البشرية الذى عقد فى اوائل شهر يونية ١٩٧٦ فى مدينة فانكوفر بكندا . وقد راى الاتحاد الدولى للسلطات المحلية ان يسهم بهذه الدراسة فى المؤتمر بناء على تكليف من الامم المتحدة انطلاقا من حقيقة ان تخطيط وادارة المستوطنات البشرية عملية وثيقة الصلة بالحكم المحلى ، بل انها تشكل أساس قياس مدى نجاح أو فشل نظام الحكم المحلى .

فالمستوطنات البشرية هى تلك الأماكن التى يتخذها الانسان موطنا وسكنا له ، ومكانا لعمله ولهوه ، لذلك فانه يجب أن تخطط وتدار بأسلوب يشعر معه المواطن انه جزء فى القرارات المتعلقة ببيئته ، وليس متفرجا على تلك القوى الخارجية التى تصنع وتتخذ القرار المؤثر فى حياته .

وتنقسم هذه الدراسة الى اربعة اقسام رئيسية على النحو التالى :

١ ـ الانسان والمستوطنات البشرية :

يرى فريق خبراء الاتحاد الدولى للسلطات المحلية الذى اعد هذه الدراسة أن هدف اى حكومة ينبغى أن يكون خدمة شعبها ، ولا يتحقق هذا الهدف بمفهومه الواسع العريض الا اذا امن كل فرد من افراد هذا الشعب على يومه وغده ، وبذلت الحكومة جهدا مستمرا لا يعرف الكلل او الملل لتحسين نوعية الحياة اليومية لمواطنيها . ولا يمكن لأى حكومة أن تحقق مبتغاها هذا الا باشراك شعبها مشاركة فعلية فى صنع حياته ومستقبله ، وباتاحة الفرصة له لكى يستغل طاقاته وامكانياته الكامنة اقصى واحسن استغلال من اجل تحسين مستوى حياته ومعيشته . وعلى هذا الأساس فان من راى فريق الخبراء ان الفكرة الأساسية التى ينبغى أن تكون محور اهتمام مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية هى العنصر الانسانى فى عملية تخطيط وادارة المستوطنات البشرية ، او بعبارة اخرى ، يجب أن يستهدف تخطيط وادارة اى مجتمع ان يلبى القيم الانسانية لأفراده ، وان يحقق آمالهم وامانيهم ما دامت لا تتعارض مع احتياجات المجتمع .

تلخيص « صبحى محرم » بالمنظمة العربية للعلوم الادارية جامعة الدول العربية

٢ — الحكم المحلى والمستوطنات البشرية :

تؤكد هذه الدراسة حقيقة ان هناك ارتباطا عضويا بين وجود نظام فعال للحكم المحلى ، وازدهار وتقدم المستوطنات البشرية ، فبدون قيام هذا النظام تصبح ادارة المستوطنات البشرية عبئا ينوء به كاهل الحكومة المركزية ، كما أنه سوف يسفر عن اغراقها بتفاصيل لانهائية لا قبل لها بالبت فيها بشكل سريع وحاسم فضلا عن انه سوف يشغلها عن مهامها القومية ، اذا اضفنا الى كل هذا ان الاستجابة والتجاوب بين المواطنين فى مختلف ارجاء الدولة وحكومتهم المركزية فى العاصمة ستكون ضعيفة ، ان لم تكن فى حقيقة الأمر معدومة لادركنا مدى اهمية وجود نظام فعال للحكم المحلى بالنسبة لتخطيط وادارة المستوطنات البشرية .

وفى نهاية هذا الفصل يطالب فريق الخبراء بضرورة تدعيم نظام الحكم المحلى ، ومنحه سلطات واختصاصات حقيقية ، وموارد مالية كافية وثابتة ، وأجهزة ادارية كفؤة حتى يمكن ان يساهم فى تحقيق آمال المواطنين بخلق مستوطنات بشرية صالحة لسكنهم وعملهم ولهوهم .

٣ — المشاركة الشعبية والمستوطنات البشرية :

اما الجزء الثالث من هذه الدراسة فيتعرض لموضوع المشاركة الشعبية والمستوطنات البشرية . وهو موضوع لصيق الصلة بالموضوع الذى سبقه ، اذ ان الحكم المحلى اداة من أدوات تحقيق المشاركة الشعبية الفعالة فى تخطيط وادارة المجتمعات المحلية . وبعد أن نستعرض أساليب وطرق المشاركة الشعبية ومدى فعالية كل منها ، تؤكد الدراسة على ضرورة توسيع نطاق المشاركة الشعبية ، بحيث تغطى جميع الأنشطة الحكومية ، وعلى أن تكون ابتداء من المراحل الأولى لعملية التخطيط ثم انتقالا الى عملية التنفيذ ، وانتهاء بتولى الادارة اليومية لما ينفذ من مشروعات ووحدات .

ويتعرض هذا الجزء من الدراسة ايضا لجانب آخر من جوانب المشاركة الشعبية ، وهو اثر وتاثر كل من متخذى القرارات والقاعدة الجماهيرية العريضة على الآخر ، وفائدة التفاعل بينهما ، وحتمية خلق وسائل اتصال ثنائية بين المخططين ، واعضاء المجلس المحلى المنتخبين ، والجماعات المنظمة الأخرى داخل المجتمع المحلى، والأفراد على اتساع قاعدتهم العريضة فى المجتمع.

٤ — سياسات استخدامات الأراضى والمستوطنات البشرية :

ويتناول الجزء الرابع والاخير من هذه الدراسة سياسات استخدامات الأراضى فى الدول المختلفة ، وتبين الدراسة أن هذه السياسات تشكل عقبة كؤودا فى عديد من الدول فى طريق تخطيط وادارة المستوطنات البشرية . وتوصى الدراسة بان التخطيط الكفء والادارة السليمة للمستوطنات البشرية تتطلب سياسة استخدامات للأراضى تحقق توفير الأرض فى الوقت المناسب لتلبية حاجات المجتمع ، على ان توزع اعباء ومزايا تحقيق هذا المطلب على جميع افراد المجتمع المحلى — الذين يتأثرون تأثيرا مباشرا بهذا العمل — بالتساوى .

وبعد ..

اذا كانت هذه الدراسة تقع فى ١١٠ صفحات ، فان هذا لا يعنى انه كان يعوزها العمق أو ينقصها الشمول ، بل يمكننى أن اقرر ، بلا مغالاة ، ان هذه الدراسة تتصف بهاتين الصفتين ، وقد عودنا الاتحاد الدولى للسلطات المحلية أن يقدم لنا بين الحين والآخر دراسات متانية وعميقة فى الجوانب المختلفة للحكم المحلى ، غدت بحق مراجع لا غنى عنها للباحثين والمتخصصين فى هذا المجال . على ان مرد هذا التركيز فى معالجة الموضوع،رغم تعقده ، وتشعبه ، هو أن الدراسة تعتبر اسهاما فى مؤتمر دولى كبير ، ضمن دراسات اخرى متعددة تتناول موضوع المستوطنات البشرية من زواياه وجوانبه المختلفة ، لذلك فقد قصرت على المبادىء العامة والأسس التى تحكم علاقة الحكم المحلى ودوره فى تخطيط وادارة المستوطنات البشرية دون الدخول فى التفاصيل الفنية ، والتطبيقات فى دول العالم المختلفة .

* * *



الندوة العربية الأولى

عن الصحافة والاعلام العمالى

عقدت منظمة العمل العربية فى الفترة من ١ — ١١ سبتمبر ١٩٧٦ بالقاهرة أول ندوة عن الصحافة العمالية والاعلام العمالى ، وقد حضرها ممثلون عن الدول العربية من بين العاملين فى الصحافة العمالية ، وفى أجهزة الاعلام المعنية بمسائل العمل والعمال كالاذاعة والتليفزيون ، كما حضرها ممثلون عن الصحف والمجلات العربية المتخصصة فى الاعلام العمالى ، وذلك بالاضافة الى ممثلين لجامعة الدول العربية ، ومنظمة العمل الدولية ، ومركز الدراسات الاعلامية للاسكان والتنمية والتعمير .

اهداف الندوة :

وقد حددت منظمة العمل العربية لهذه الندوة الاهداف التالية :

— دعوة المشتركين فيها للاتفاق على خطوط عريضة فى مجال الصحافة العمالية والاعلام فى مجال العمل على المستوى العربى والتركيز على القضايا التى تهم العامل العربى والوطن العربى، من وجهة نظر أن العامل انسان له مشاكله واحتياجاته مثل أى مواطن ، ثم له قضاياه المهنية

التى ترتبط بعمله كما ترتبط بقضية الانتاج والتنمية . ومن هذا النوع الأخير قضايا الثقافة العمالية والتدريب المهنى والأمن الصناعى والكفاية الانتاجية .

— تبادل الرأى والوقوف على تجارب كل قطر عربى فى مجال الصحافة العمالية والاعلام فى مجال العمل ، بما يحقق الربط والتنسيق والتعاون بين الاجهزة العربية العاملة فى هذا الميدان الهام ، وكذلك محاولة الخروج بتوصيات محدودة تحقق دعم دور الاجهزة العربية العاملة فى هذا الميدان سواء على المستوى القطرى أو على المستوى القومى .

— مناقشة ابعاد الدور الذى يمكن ان تقوم به منظمة العمل العربية فى هذا المجال سواء على المستوى القطرى او على المستوى القومى انطلاقا من ميثاق العمل العربى ودستور منظمة العمل العربية .

وقد سار العمل بالندوة على اساس القاء محاضرة يعقبها مناقشة مفتوحة مع المحاضر عن موضوعها يلى ذلك قيام الخبراء ببلورة الاراء والمقترحات التى طرحت خلال الجلسة وقد اتبع نفس الأمر عند عرض ومناقشة التقارير القطرية التى تتناول واقع الصحافة العمالية والاعلام فى مجال العمل ثم جرى حوار حول هذه التقارير اعقبه بلورة وتقييم لما تضمنه التقرير وما أبرزته المناقشات حوله .

مفاهيم مشتركة :

وقد اسفرت مناقشات الندوة عن مبادىء هامة اتفق المجتمعون عليها هى :

اولا : اتفق المجتمعون على اهمية ابراز التنمية العربية الشاملة وضرورة التكامل الاقتصادى العربى ودور العمال الحاسم والحيوى فيهما ، وعلى أن الاعلام خادم وحليف للتنمية ، وعلى أن مهام الاعلام العمالى ابراز خطط التنمية وابراز دور العمال فيها ، واهمية التدريب العصرى لمواكبة التطورات التكنولوجية فى الانتاج والتنمية وتوعية أطراف العمل بحقوقهم وواجباتهم .

ثانيا : ومثل هذا التطور الشامل والعلمى لمشاكل الاعلام عامة ، والصحافة العمالية بوجه خاص ، يبرز خطورة تفشى الأمية كعائق ضخم فى وجه نمو الصحافة العمالية ، واتفق المجتمعون على اهمية محو الامية ، وأنها لا تكون بمجرد تعليم الحروف الابجدية ولكن بمحو الامية بكافة اشكالها ، وأن النهوض حضاريا بالمجتمع العربى لا يكون الا بالمواجهة الثورية الشاملة لمشكلة الأمية .

ثالثا : وقد برزت فى المناقشات الحرة البناءة للندوة اهمية حرية الاعلام والصحافة والحريات النقابية كشرط لبناء المواطن العربى ، ولدعم الحركة العمالية ودفع نشاطها الى الامام وان الاعلام العمالى وهو جزء من الاعلام العام لا يزدهر الا بازدهار الحريات العامة ، وتعميق حرية الصحافة والاعلام لخدمة المجتمع والتنمية والتحرر ، ولمزيد من التعبير عن القاعدة العمالية .

رابعا : واهتمت الندوة بابراز اهمية قيام الاعلام العمالى وخاصة الصحافة المكتوبة التى تصدر من المنظمات العمالية ، بدور فعال فى معارك الاعلام ضد الصهيونية والامبريالية والاستعمار والاستغلال بجميع اشكالها ، وذلك باقامة جسر اعلامى عمالى مع النقابات العمالية المناظرة فى الخارج ، عربيا وقطريا ، جماعيا وثنائيا ، لتوضيح وجهة النظر العربية وتاكيد الحقوق الثابتة لشعب فلسطين ، وابراز التطورات الاجتماعية العربية الهامة ، والتقدم الحضارى العربى ، ولتصحيح الصورة العربية فى الخارج وذلك ايمانا بما للاعلام الشعبى من اهمية تصحب الاعلام الرسمى وتوازيه وتعمقه ، وايمانا بما يستطيعه الاعلام النقابى العمالى من القيام بدور هام فى كشف دور اسرائيل العدوانى الفاشى وفضح منظمات اسرائيل العمالية العنصرية .

واقع الاعلام العمالى ... الايجابيات والسلبيات:

ناقشت الندوة واقع الاعلام العمالى على مستوى الوطن العربى فلاحظت بارتياح بعض الايجابيات ، كما ناقشت بحرية وصراحة نواقص هذا الاعلام ، وبحثت فى مقترحات علاج هذه النواقص والسلبيات .

وقد لاحظت الندوة فى الايجابيات تزايدا فى الاهتمام بالصحافة العمالية والاعلام فى مجال العمل على المستوى القطرى والقومى ، وتصميما على عبور فجوة التخلف فى جميع مجالات الاعلام العمالى ، وادراكا لاهمية التنسيق بين الجهود المبذولة للنهوض به ، واستعدادا من المنظمات العربية المعنية وفى مقدمتها منظمة العمل العربية، والمنظمة العربية للتربية والعلوم والثقافة وادارة الاعلام بجامعة الدول العربية والمنظمات النقابية والشعبية كالاتحاد الدولى لنقابات العمال العرب والاتحاد العام للصحفيين العرب ، للمساهمة فى برنامج عمل مكثف ومتكامل لتمكين الاعلام العمالى من اداء وظائفه الحيوية فى خدمة العمال والحركة العمالية .

كما لاحظت الندوة فى السلبيات ندرة المعلومات عن اوضاع الصحافة العمالية والاعلام العمالى بالراديو والتليفزيون ، وقصورا فى تدفق المعلومات وفى تبادل الصحف العمالية وبرامج الراديو والتليفزيون الاعلامية بين اقطار الوطن العربى وكذلك تعثرا فى توزيع الصحف العمالية ، الى جانب قلة الدراسات الميدانية والاحصاءات المتعلقة بالاعلام العمالى والدراسات الخاصة بتوزيع الصحف العمالية والاستماع والمشاهدة بالنسبة للبرامج العمالية فى الراديو والتليفزيون ، وتفاوتا فى القصور ومستوى الاداء ومسئولية الاشراف والتنفيذ وقياس النتائج بين البرامج والخدمات الموجهة الى العمال عن طريق الصحافة والراديو التى تعمل فى هذا الميدان على المستوى القطرى والقومى ، ونقصا فى عدد الافراد المتخصصين فى الاعلام العمالى فى مختلف مجالاته على الرغم من تزايد الحاجة اليهم .

خطة عمل للاعلام العمالى :

وامام الضرورات الملحة للنهوض فورا بحشد الوسائل الاعلامية العمالية العربية والتنسيق بينها ، رات الندوة الا تنتهى بتوصيات عامة ، وان تضع تصوراتها فى شكل مقترحات محددة ، وبرنامج عمل .

اولا : فى المقترحات :

— ضرورة تمثيل المنظمات العمالية فى اجهزة الاعلام والتخطيط الاعلامى والاقتصادى والاجتماعى على المستوى القطرى والقومى .

— تنظيم لقاءات دورية بين الاعلاميين العرب المشتغلين فى مجال العمل ، والاعداد من الآن لعقد الندوة الثانية للاعلام العمالى فى سبتمبر ١٩٧٧ .

— العناية على المستوى القطرى والقومى حكوميا ونقابيا بجمع ونشر الاحصاءات الخاصة بالعمل والتنمية ومستوى المعيشة والانتاج والاستهلاك والاجور والاسعار والضرائب مع اكبر قدر من التحليل والتقييم والعرض والتبسيط ، وتيسير الحصول على هذه الاحصائيات لاجهزة الاعلام العمالى .

— دعوة الصحف والراديو والتليفزيون الى زيادة المساحات والاوقات المخصصة للاعلام العمالى .

— العمل على تكوين الكادرات الاعلامية العمالية بانشاء المعاهد ومراكز التدريب على المستوى القومى والقطرى ، واستحداث برامج دراسية مخصصة فى هذا المجال بمعاهد الاعلام القائمة الآن فى البلاد العربية ، مع اجراء دراسات ميدانية توضع على أساسها برامج التدريب وكذلك دعوة النقابات الصحفية فى الاقطار العربية الى عدد من الصحفيين تحت التمرين سنويا الى التخصص فى الصحافة العمالية ودعوة المعهد القومى للصحفيين العرب وغيره من مراكز التدريب

الى اضافة مادة الاعلام فى برامج دوراتها التدريبية .

— دعوة الاتحادات العمالية القطرية ونقابات الصحفيين القطرية والاجهزة المعنية بشئون العمل والعمال الى عقد ندوات دورية على المستوى القطرى لدراسة وسائل النهوض بالاعلام العمالى وربطه بخطط التنمية مع الاعلام العمالى على المستوى القومى .

— دعوة الصحف العمالية القطرية الى اقامة مشروعات اعلامية عمالية مشتركة ، وخاصة باللغات الاجنبية ، لتوجه الى النقابات الاجنبية واجهزة العمل والاعلام الدولية وذلك بالتعاون مع منظمة العمل العربية واتحاد الصحفيين العرب والاتحاد الدولى لنقابات العمال العرب.

— دعوة التنظيمات العمالية على مستوى المصنع الى انشاء وتطوير الصحافة الجدارية والاذاعات الداخلية كوسيلة اتصال مباشر ومدرسة اعلامية عمالية تتيح فرص التدريب والممارسة الاعلامية ، ودعوة الاتحاد العام للصحفيين العرب لاعداد نماذج للصحيفة الجدارية لتقديمها الى النقابات بالتعاون مع منظمة العمل العربية .

— دعوة الحكومات العربية الى اعفاء الورق وأدوات الطباعة والاجهزة والمواد الاعلامية المستخدمة فى اغراض الاعلام العمالى من الرسوم الجمركية .

— اقامة صلة وثيقة عن طريق أجهزة الاعلام العمالية مع العمال العرب المهاجرين وتنظيماتهم خارج الوطن العربى ، ومساعدتهم اعلاميا فى الدفاع عن حقوقهم .

— توفير الظروف الموضوعية فى الاقطار العربية لاجتذاب العمال والعلماء العرب المقيمين خارج الوطن العربى للمشاركة بخبراتهم فى خطة التنمية الشاملة .

— تيسير حصول التنظيمات والنقابات العمالية على اجهزة استقبال تليفزيونية باسعار مخفضة لأغراض المشاهدة الجماعية المنظمة .

— تيسير تبادل الصحف والمطبوعات وبرامج الراديو والتليفزيون المعنية بشئون العمل والعمال بين الأقطار العربية وخفض نفقات شحنها .

ثانيا : فى برنامج العمل :

ترى الندوة أن تقوم منظمة العمل العربية بالآتى :

— تكوين لجنة دائمة للاعلام بالمنظمة تعمل متعاونة مع جامعة الدول العربية والاتحاد الدولى لنقابات العمال العرب واتحاد الصحفيين العرب واتحاد اذاعات الدول العربية ، وتضم نخبة من المعنيين بالعمل والخبراء فى مجال الاعلام ، وتسند أمانة هذه اللجنة الى مسئول الاعلام بالمنظمة ، وتجتمع مرة كل عامين .

— تكوين صندوق لدعم التبادل الاعلامى باللجنة الدائمة للاعلام العمالى بالمنظمة تخصص له موازنة مناسبة ينفق منها على الاشتراك فى المجلات العمالية بهدف تيسير توزيعها على مختلف الدول العمالية وتبادل الوفود الاعلامية توثيقا للعلاقات العمالية .

— تشجيع النشر العمالى والترجمة وخاصة فى مجال الابحاث المتعمقة والاعمال الموسوعية كالتاريخ للحركة النقابية عربيا وعالميا وتوفير مطبعة حديثة التجهيز والامكانيات لتيسير خدمات الطباعة والنشر العمالى فى المنظمة وعلى مستوى الوطن العربى .

— تنظيم دورات اعلامية بمعهدى بغداد والجزائر لتدريب الكوادر العاملة فى مجال الاعلام وتزويدهم بالمهارات المستحدثة فى هذا المجال ، وذلك لحين قيام هذه المنظمة بانشاء معهد اعلامى عربى .

— اجراء مسح شامل لواقع الاعلام العمالى العربى تحت اشراف منظمة العمل العربية وبالتعاون مع جميع المنظمات والاجهزة المعنية بالاعلام فى الوطن العربى ، واعداد خطة للنهوض به وتمكينه من اداء مهمته فى اطار التنمية العربية الشاملة ، واعداد برامج الخطة المشار اليها من الآن حتى عام ١٩٨٠ ، مع اعداد تصور لخطة أخرى بعيدة المدى ، على ان يكون فى برنامج العام الأول مشروعات متكاملة للارتفاع بالاجهزة والبرامج والامكانيات القائمة الى اعلى درجات كفاءتها ، وتحسين مستوى الأداء من نواحى التحرير والطباعة والتوزيع والاخراج والتقديم .

— انشاء مركز عربى للمعلومات والاحصاءات العمالية فى اطار منظمة العمل العربية يكون تحت تصرف اجهزة الاعلام العمالى وتتعاون المنظمة فى انشائه وفى امداده بالمعلومات مع مراكز المعلومات فى المنظمات العربية والدولية والتنظيمات العمالية والاعلامية فى الوطن العربى .

— انتاج برامج اذاعية وتليفزيونية عمالية واعلامية فى مجال العمل على المستوى القومى ، تذاع دوريا من خلال الوسائل المتاحة حاليا والتى تتوافر فى المستقبل بالتعاون بين المنظمة وادارة الاعلام فى الجامعة العربية واتحاد اذاعات الدول العربية والاتحاد الدولى لنقابات العمال العرب .

— تشجيع انتاج افلام سينمائية تسجيلية فى اطار خطة الاعلام العمالى ، ودراسة ما يتعلق بشخصية العامل فى الافلام السينمائية الروائية حرصا على تقديمها بطريقة تتفق مع دور العامل العربى فى المجتمع .

— اعداد برامج لحوار عمالى مع التنظيمات العمالية فى افريقيا والبلدان غير المنحازة ومع التنظيمات العمالية فى مناطقها الجغرافية تتعاون فيه منظمة العمل العربية مع الاتحاد الدولى لنقابات العمال العرب وادارة الاعلام بجامعة الدول العربية .

— اعداد برامج لتوحيد المصطلحات العربية فى مجال العمل والاعلام العمالى تتعاون فيهمنظمة العمل العربية مع المنظمات العربية والدولية المعنية ، وفى مقدمتها المنظمة العربية للتربية والعلوم والثقافة والاتحاد الدولى لنقابات العمال العرب ، واتحاد اذاعات الدول العربية ، واتحاد الصحفيين العرب ، وادارة الاعلام بجامعة الدول العربية ، ومنظمة العمل الدولية واليونسكو .

وتدعو الندوة المدير العام لمنظمة العمل العربية الى عرض هذا البرنامج على لجنة المتابعة الخاصة بالمنظمة فى اول اجتماع لها لياخذ طريقه الى التنفيذ ، كما تدعو جامعة الدول العربية (الادارة العامة للاعلام) ، والمنظمة العربية للتربية والعلوم والثقافة ، واتحاد اذاعات الدول العربية ، والحكومات العربية واجهزة الاعلام بها ، والاتحاد الدولى لنقابات العمال العرب ، واتحاد الصحفيين العرب ، والتنظيمات النقابية الى التعاون الوثيق مع المنظمة فى تنفيذ هذا البرنامج .

وفى ختام اعمال الندوة اعرب المشاركون بالاجماع عن تقديرهم للمبادرة التى قامت بها منظمة العمل العربية لعقد هذه الندوة والجهود المخلصة التى قام بها مكتب العمل العربى لتوفير أسباب النجاح لأعمالها .

مؤتمر القادة الاداريين

لزيادة الكفاءة الانتاجية للمراة العاملة

تقوم برامج القادة الاداريين بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة حاليا (اكتوبر — نوفمبر ١٩٧٦) بالاعداد والتنفيذ لمؤتمر يتناول بالدراسة الوسائل الكفيلة بزيادة الكفاءة الانتاجية للمراة العاملة ، نظرا لما تمثله المراة من شريحة هامة فى المجتمع الوظيفى فى مصر ويثير استخدامهـا الكثير من المشكلات التى تؤثر على كفاءتها الانتاجية .

اهداف المؤتمر :

لذلك فان هذا المؤتمر يستهدف دراسة الجوانب الثابتة المؤثرة على كفاءة المراة العاملة :

١ — التعرف على الوظائف والاعمـال التى يمكن أن تؤديها المراة بكفـاءة اعلى ، وما قـد يستلزمه ذلك من اعادة النظر فى سياسات التعليم والتوظيف .

٢ — الاستفادة الكاملة من فترة عمـل المراة وما يقتضيه ذلك من دراسة نظم الوقت الكامل ونصف الوقت ونظم الراحة واجازات الوضـع للمراة العاملة فى ضوء دورها الاجتماعى كربة اسرة .

٣ — دراسة خدمات رعاية العاملين التى توفر للمراة العـاملة الأمن النفسى والحياة المتكاملة وما يقتضيه ذلك من دراسة خدمات دور الحضانة والمواصلات والحمـاية القانونية للدخـل ونظم التامين والرعاية الاجتماعية .

٤ — دراسة التنظيم التشريعى لعمـل المراة العاملة فى نظامى العاملين بالقطـاعين الحكومى والعام .

نظام العمل بالمؤتمر :

وسيكون المؤتمر على فترتين :

الفترة الاولى : مؤتمر محدود أو لجنة تحضيرية من أعضاء مختارين بالاشتراك مع الهيئة الفنيـة للبرامج لدراسة الموضوعات الاربعة السـابق ذكرها ، وتستهدف هـذه الفترة دراسـة وبحث المشكلات الاساسية التى تعترض الكفاءة الانتاجية للمراة العاملة ، ويخصـص لهـذه الفترة عشرة اجتماعات .

الفترة الثانية : مؤتمر موسع من أعضاء اللجنة التحضيرية والمهتمين وذوى الراى لمناقشة نتائج دراسة اللجنة التحضيرية ، وتعقد هذه الفترة لمدة ثلاثة او اربعة أيام متصلة .

دراسات المؤتمر :

وقد قامت الهيئة الفنية للبرامج باعداد عدد من الدراسات والبحوث التى تخدم المؤتمـر ، ومن اهمها ما يلى :

— دراسة ميدانية عن تقييم كفاءة المراة العاملة أجريت فى عدد من الوحدات بالقطاعين الحكومى والعام ، وكذلك فى بعض المحافظات .

— دراسة عن التنظيم التشريعى لعمل المراة فى نظامى العاملين بالقطاعين الحكومى والعـام ، وكذلك فى القوانين الأخرى كقانون العمل وقانون التامين الاجتماعى .

— دراسة عن كادر جديد للوظائف الأسرية .

— تلخيص وعرض وتحليل لجميع الدراسات السابقة التى أجريت عن المراة العاملة .

وسوف نتناول فى العدد القادم من هذه المجلة أهم ما أنتهى اليه المؤتمر من دراسات ونتائج .

تطوير التعليم فى مصر

استراتيجية للتعليم حتى سنة ٢٠٠٠

بعد ثلاث دورات للمجلس القومى للتعليم من ١٩٧٤ الى ١٩٧٦ انتهى المجلس من مهمته الصعبة لتطوير التعليم فى مصر ، ورفع الى الرئيس انور السادات بوصفه الرئيس الأعلى للمجالس القومية المتخصصة تقريره عن استراتيجية التعليم فى مصر حتى سنة ٢٠٠٠ ، وقد اشاد سيادته بالجهد المبذول فى الدراسة وقرر أن ينشر هذا التقرير وتتخذ الاجراءات لتنفيذه .

المبادىء والأهداف :

توضح بداية التقرير التوجيهات التى اصدرها رئيس الجمهورية الى المجلس لمراعاتها فى الدراسة والتى اعتبرها المجلس القومى للتعليم المبادىء والاهداف الاساسية التى بنى عليها استراتجيته لبناء الانسان المصرى الجديد .

وتتلخص هذه المبادىء والاهداف فى ان يكون العلم للجميع نظرا لأنه لن يكون هناك مكان فى القرن الحادى والعشرين لانسان غير متعلم ، وان اشتراكية المعرفة فى المجتمع الحديث تستلزم عدالة توزيع الفرص بين ابناء الوطن الواحد لتحصيل العلم كل بما يستطيع وبما تؤهله له ملكاته ، وان مقتضيات العصر لا تجيز لشعب ان يتعلم ربع افراده ويبقى ثلاثة ارباعهم دون أن يتاح لهم موارد المعرفة خصوصا اذا كان هذا الشعب قد اختار لنفسه أن تكون نصف مقاعد مجالسه المنتخبة جميعا للفلاحين والعمال ، كما ان هذا الشعب نفسه لا يمكن أن يواجه القرن الحادى والعشرين وغالبية ابنائه لم تنل من حظ التعليم سوى محصلة سنوات ست يضيع بعضها بالنسيان أو عدم الممارسة بعد ترك المدرسة .

بل أن نوعية التعليم العام ذاتها ينبغى أن تتغير فيجمع بين النظرية والتطبيق وبين الفكر والعمل ، ويعنى عناية خاصة بالتعليم الفنى الذى أصابه الاهمال ، كما أن الجامعات ليست مجرد مصانع للرجال والنساء وانما هى معاقل للعلم والبحث العلمى لربط التعليم بالمجتمع وتنسيق جهود البلاد العلمية كلها ، واخيرا فان الازهر الشريف اساس اصيل من اسس تكوين المواطن المصرى بل والمواطن المسلم فى العالم قاطبة ، ومن هنا وجب أن تصبح العناية بالازهر شاملة من اول السلم الى قمته .

خمسة مرتكزات اساسية :

وعلى ضوء تلك المبادىء والأسس انتهى المجلس القومى للتعليم والبحث العلمى والتكنولوجيا من مهمته لتطوير خطط التعليم وبرامجه فى مصر ، ووضع تصوره للتخطيط العلمى السليم للتعليم الذى يرتكز على خمسة مرتكزات اساسية هى :

- مد فترة التعليم الالزامى
- سلم جديد للتعليم العام
- العناية بالتعليم الأزهرى من القاعدة للقمة
- استراتيجية جديدة للتعليم الفنى
- ترشيد التعليم الجامعى

مد فترة التعليم الالزامى :

لاحظ المجلس القومى للتعليم أن مبدأ الالزام الذى ينص القانون على أن تعتبر فترته ست سنوات وهو كل ما تلتزم به الدولة نحو اعداد المواطن اصبح لا يلائم مقتضيات العصر وأن كثيرا من الدول النامية حولنا اتجهت الى مد فترة الالزام الى تسع سنوات أو عشر ، يضاف الى ذلك ان ما يؤدى فى مرحلة التعليم الابتدائى الالزامى عندنا

هو أدنى بكثير من أن يزود من يتخرج منه بالقدر الضرورى من المعرفة أو أن يسلحه بالثقافة والدراية اللازمة لان تجعل منه مواطنا مدركا لواجباته ، وفى كثير من الاحيان يرتد خريجو التعليم الابتدائى الى ما يشبه الأمية بعد فترة تقصر او تطول ، خصوصا وان عددا كبيرا منهم يتسربون من المدرسة قبل اتمام المرحلة الابتدائية .

نقطة اخرى لاحظها ايضا اعضاء المجلس القومى للتعليم وهى اننا قد ارتضينا لانفسنا تمكينا لمبدأ الديمقراطية السليمة ان نجعل نصف المراكز القيادية الشعبية ، وكذلك نصف عدد المقاعد فى جميع المجالس المنتخبة على مختلف المستويات لفئة الغالبية الكبيرة من الشعب وهم الفلاحون والعمال ، ولابد لنا أن نعترف أن هذه الفئة لا تزال حتى الآن أقل فئات المجتمع حظا من التربية والتعليم ، ومن يتعلم منهم الى قدر اعلى ينتقل الى فئات المجتمع السياسية الأخرى ، ومعنى هذا بعبارة اخرى اننا قد وضعنا على عاتق فئة الفلاحين والعمال امانة كبرى فى قيادة العمل السياسى والتشريعى والرقابى ، ومثل تلك الامانة تستوجب أول ما تستوجب أن نتيح الفرصة لفئة الغالبية لتحصل على القدر الكافى من التعليم والمعرفة ، وما يترتب عليهما من ادراك سياسى وقومى واسع ، ومن هنا اذا اردنا لتجربتنا السياسية الخطيرة أن تنجح النجاح المأمول وجب علينا ان نسلم بان فترة تعليم لا تزيد على ست سنوات مهما جودنا فيها وحاولنا الاتقان لا يمكن أن تكون كافية لتكوين النصف الخطير من قياداتنا الشعبية والوطنية والسياسية .

لكل هذه الاعتبارات جميعها انتهى تقرير المجلس القومى للتعليم الى ضرورة مد فترة الالزام الى تسع سنوات لتشمل المدرستين الابتدائية والاعدادية معا ، على ان يتم ذلك بطريقة حكيمة ومتدرجة لتحقيق هذا الالزام الممتد الى تسع سنوات فى حدود عام ١٩٨٦ اى فى خلال عشر سنوات من الآن ، فالمجلس يرى أن تحقق ذلك معادلة فى غاية الصعوبة لأنها تطلب الارتفاع بمستوى الالزام الحالى بالتعليم الابتدائى الى ٩٥٪ على الأقل ، وأن يعمل على تجويد العملية التعليمية واتقانها ، والقضاء على ظاهرات التسرب والضعف وعدم التكامل التربوى .. كل ذلك مع تحقيق مد فترة الالزام فى الوقت ذاته الى نهاية مرحلة التعليم الاعدادى ، فيصبح التوسع فى التعليم افقيا وراسيا وكيفيا فى الوقت ذاته .

سلم تعليمى جديد :

تناول تقرير المجلس القومى للتعليم موضوعا خطيرا آخر هو هيكل التعليم العام ، فقد كان من الضرورى أن يتناول المجلس بصورة شاملة وجذرية الهيكل العام للتعليم فيربط بين المدرسة الابتدائية والاعدادية والثانوية ، وقد راعى اعضاء المجلس فى هذا الربط عدة اعتبارات أساسية كالتكامل فى اداء العملية التعليمية على طول السلم التعليمى ، وأن ييسر السلم التعليمى لكل ناشىء حق التعليم والفرصة لبلوغ ما ينشده فى اى نوع من انواع التعليم بالتحرك راسيا الى اعلى المراحل مادامت قدراته تسمح بذلك ، كذلك أن يحقق هذا السلم العلمى التلاحم بين انواع التعليم وان تذاب الفواصل بين التعليم العام والتعليم الفنى والتدريب المهنى بحيث تصبح هذه الفروع كلها ضمن بنية واحدة ، وايضا تطوير أساليب الامتحانات الحالية ووضعها لتكون دالة على مدى الاستيعاب فى مرحلة تعليمية معينة .

وفى ضوء هذه الاعتبارات الاساسية رأى المجلس القومى للتعليم تقسيم السلم التعليمى الى المراحل الآتية :

— المرحلة السابقة للتعليم الابتدائى فى صورته الحالية : ويكون التركيز فيها على اعداد الآباء والأمهات للابوة والأمومة حتى يتربى الطفل تربية سليمة فى سن الطفولة الأولى ، ثم التركيز على اعداد المؤسسات الأهلية والتعاونية لتربية الطفل ورعايته .

— مرحلة التعليم الابتدائى : ويلتحق فيها الطفل بالمدرسة من سن السادسة الى الثانية عشرة من العمر ، ويهتم فى السنوات الثلاث الأولى منها بتعليم الطفل القراءة والكتابة والحساب والمهارات الأساسية ، أما السنوات الثلاث التالية فيركز فيها على تعميق المهارات المكتسبة وعلى المضمون البيئى والثقافى والاجتماعى والعلمى .

— المرحلة الأولى من التعليم الثانوى : وهى تقابل المرحلة الاعدادية الحالية ، ولكن يقترح المجلس القومى للتعليم ان تطول الى أربع سنوات ويتعرض التلميذ فيها لمجالات مختلفة من المعرفة والتكوين التربوى تسمح بتشخيص ميوله وقدراته من جانب المدرسة ، وتكون المواد الدراسية فى هذه المرحلة فى صورة مجموعات .

— المرحلة الثانية من التعليم الثانوى : وفيها يبدأ التشعيب الى تعليم ثانوى عام وتعليم ثانوى فنى وتعليم ثانوى مهنى ، وهذه المرحلة يمكن ان تصبح مرحلة نهائية تؤهل الطالب للعمل اذا لم تتح له فرصة الالتحاق بالجامعات او التعليم العالى او معاهد اعداد الفنيين .

وقد اخذ التعليم الثانوى العام اهتماما خاصا من أعضاء المجلس القومى للتعليم باعتباره التعليم الذى تتجه اليه آمال الغالبية العظمى من الطلاب لما يهيئه من فرص الترقى الاجتماعى وباعتباره مكانا وسطا بين التعليم العام والتعليم فى مراحله العليا ، وقد رأى المجلس بالنسبة لهذا التعليم :

● تعديل نظام التشعيب المعمول به فى التعليم الثانوى الحالى الى أدبى وعلمى الى نظام اختيار بين المواد ، فيما عدا المادتين الاجباريتين وهما اللغة العربية واللغة الأوربية الأولى بالاضافة الى مادتى التربية الدينية والقومية ، يكون للطالب الاختيار بين مجموعات من المواد الدراسية تتكون كل مجموعة منها من أربع أو خمس مواد تتصل بمجالات معينة ويرغب الطالب التعمق فيها بحسب اختياره .

● تحدد الجامعات والمعاهد مقدما المواد الدراسية المؤهلة للقبول فى كل كلية أو معهد ، حتى يستطيع الطالب اختيار مواد الدراسة بالتعليم الثانوى العام على ضوئها وبناء على استعداداته وقدراته .

وهذا النظام فضلا عما ينتجه من الربط بين التعليم العام والعالى فانه يؤدى أيضا الى تيسير نظام امتحان الثانوية العامة وتبسيطه وازالة ما يصاحبه من آثار نفسية على الطلاب وأولياء أمورهم .

العناية بالتعليم الأزهرى :

لاحظ أعضاء المجلس القومى للتعليم أننا قد توسعنا خلال السنوات الأخيرة فى قمة هذا التعليم ، فصدور قانون الأزهر الجديد فى عام ١٩٦١ وتوسيع جامعة الأزهر بانشاء الكليات العلمية الحديثة وضع هذا عبئا جديدا على الأزهر وجامعته ، لكن الأسباب لم تهيأ للازهر لتوسيع قاعدته التعليمية التى لا تزال تستقبل ما لا يزيد على ١٪ من مجموع من يقبلون فى أول المرحلة الابتدائية ، ولهذا فان معاهد الأزهر فى التعليم العام عجزت عن أن تمد الجامعة باحتياجاتها من الطلاب وأدى الى الاستعاضة عن ذلك بقبول فئات كبيرة من خريجى التعليم الثانوى العام .

لذلك رأى المجلس القومى للتعليم حتى تصبح العناية بالتعليم الأزهرى شاملة من أول السلم الى قمته :

● وضع الخطط للتوسع فى القبول من الأساس من التعليم الابتدائى الأزهرى ، وبما يخفف أيضا عن مدارس المرحلة الابتدائية العادية ويزيد من نسبة الاستيعاب فى أول التعليم الابتدائى .

● أن يبدأ التعليم الأزهرى فى سن الخامسة بدلا من السادسة حيث أن الغالبية من أبناء الشعب قد لا تتهيأ أمامهم الظروف لالحاق أبنائهم بمدارس رياض الأطفال فى تلك السنة ، فضلا عن أنها سن

ملائمة لما يؤديه الأزهر ومعاهده فى مرحلته الأولى من التبكير فى تحفيظ القرآن الكريم وتقويم لسان الطفل عن هذا السبيل .

كذلك رأى المجلس القومى ان يكون التعليم الأزهرى أول الموضوعات التى يدرسها فى دورته القادمة (أكتوبر ٧٦ — يوليه ١٩٧٧) لوضع السلم التعليمى فى الأزهر ، ووسائل توسيع قاعدة التعليم الأزهرى والكتاب الأزهرى فى مراحل التعليم المختلفة ومعاهد الفتيات الأزهرية والتخطيط لها .

استراتيجية جديدة للتعليم الفنى :

لقد خصص المجلس القومى للتعليم جانبا من تقريره لقضية الفنيين والخطوات الواجب اتخاذها من الآن لتوفير الاعداد الكافية فهم بما يسد احتياجات مصر والدول العربية ، وقد اوصى المجلس باجراءات محددة لتحقيق هذا الهدف وفى مقدمتها :

— اعطاء أولوية خاصة لانشاء معاهد اعداد الفنيين ومراكز الصناع المهرة فى المجالات التى لم تنل عناية تتناسب مع اهميتها فى خطة التنمية ومنها : التعمير والتشييد ، الاتصالات والنقل والمواصلات ، الفندقة ، الزراعة الحديثة ، الثروة الحيوانية والسمكية ، التعدين والبترول ، الاليكترونيات والحاسب الآلى ، السكرتارية المتقدمة .

— انشاء مجلس أعلى لاعداد الفنيين يضم المختصين من الوزارات والهيئات فى قطاعات التعليم والبحث العلمى والانتاج والخدمات وغيرها ، وينسق بين تلك الجهات جميعا ، كما تكون مهمته رسم السياسة الخاصة باعداد الفنيين وتدريب العمال المهرة ومتابعة تنفيذ الخطط الموضوعة ، على أن يلحق بهذا المجلس الأعلى مركز قومى لبحوث التخطيط فى مجال اعداد القوى العاملة الفنية والماهرة .

ترشيد التعليم الجامعى :

استأثر التعليم الجامعى باهتمام كبير من دراسات المجلس القومى للتعليم وشمل تقريره عديدا من الجوانب : سياسة القبول بالجامعات، توزيع الجامعات اقليميا ، الكتاب الجامعى ، استخدام التكنولوجيا فى التعليم ، الامتحانات الجامعية ، هيئة التدريس ، البحوث والدراسات العليا ، ومن اهم مقترحات المجلس فى هذه المجالات ما يلى :

— أن يكون الحجم الأمثل للجامعات جامعة لكل تجمع سكانى يتراوح بين مليون ونصف وبين مليونين ونصف من السكان ، وعلى ذلك فان مصر بسكانها الحاليين تحتاج الى عديد من الجامعات يتراوح بين ١٥ و ١٨ جامعة وفقا للمعدلات العالمية ، وينتظر أن يرتفع العدد المطلوب الى ٢٥ جامعة بحلول عام ١٩٩٠ اذا ما أردنا أن نحتفظ للجامعات بالعدد الأمثل من الطلاب .

— توزيع الجامعات اقليميا بما يحقق عدالة توزيع خدمات التعليم الجامعى ليكون فى متناول المواطن غير القادر على السعى اليها بعيدا عن موطنه وتخفيف العبء عن الأسر التى لا تطيق تشتيت أبنائها ولتتاح الفرصة لأولياء الأمور كى يساهموا فى الاشراف على تربية أولادهم مما يقيهم الانحراف ولا يعرضهم لمخاطر الاغتراب البعيد ، كما أن مثل هذا التوزيع ضرورى لاقامة التوازن بين الريف والحضر فى النهضة الثقافية والتعليمية .

— الاستعاضة عن مكتب التنسيق الحالى بجهاز علمى يلحق بالمجلس الأعلى للجامعات وتصبح مهمته اجراء الدراسات العلمية لكل ما يتعلق بقبول الطلاب بالتعليم الجامعى من النواحى العلمية والفنية والتنظيمية ، وتحليل نتائج متابعة الطلاب الذين يقبلون بكل نوعية من نوعيات التعليم ومتابعة نظام القبول الجغرافى وتطويره وذلك حتى تستطيع الجامعات فى حدود

دراسات هذا الجهاز صياغة اسلوبها فى قبول الطلاب بل اعادة النظر فى تطوير الدراسة الجامعية ذاتها .

— ولعلاج مشكلة الكتاب الجامعى راى المجلس تشجيع اعضاء هيئة التدريس على التاليف فى مختلف مجالات المعرفة باعتبار هذا من أهم اعمالهم ، وضرورة ان تحدد مجالس الاقسام المرجع الأساسى والمراجع الاضافية التى تتمشى مع المحتوى العلمى لكل مقرر . وفى حالة عدم توافر المراجع فلمجلس القسم ان يعين من يقوم بالتاليف بما يكفل وجود الكتب فعلا قبل بداية العام الدراسى كذلك راى المجلس قيام الجامعات بشراء حقوق التاليف فى الكتب الجامعية من المؤلفين بشروط مالية مجزية على أن يقتصر توزيعها على الطلاب ، والافادة من الجهاز المركزى للكتب المدرسية والجامعية فى طبع هذه الكتب بطريقة اقتصادية تجعل ثمنها اقل سعر ممكن .

— تطوير اسلوب الامتحانات وفقا للأسس التربوية الحديثة بالتركيز على نظام الاختبارات الموضوعية التى تعتمد على تقديم أوراق البحث طوال العام واختبارات الاجابات القصيرة واختبارات التكملة ونظام اختبار الاجابة الصحيحة من بين اجابات متعددة ، فضلا عما تحققه هذه الاختبارات من وفر كبير فى الوقت والجهد المبذولين فى عملية الامتحان ، وهذا أمر هام واساسى بالنسبة لجامعات الأعداد الكبيرة .

— استخدام الوسائل التكنولوجية التعليمية الحديثة فى التعليم الجامعى مثل الدوائر التليفزيونية المغلقة والفيديوتيب والأفلام التعليمية والتسجيلات والشرائح ، مما يساعد على التغلب على كثير من المشكلات التى يعانى منها التدريس الجامعى الآن من تكدس الطلاب فى المدرجات والتخفيف من الظروف التعليمية القاسية التى يواجهها الاستاذ الجامعى .

تنظيم الهجرة والعمل بالخارج

مشروع قانون جديد

انتهت وزارة القوى العاملة فى شهر اغسطس الماضى ١٩٧٦ الى وضع مشروع جديد لتنظيم هجرة وعمل المصريين خارج البلاد يهدف لتشجيع تصدير العمالة ويقنن الحقوق والمزايا التى اعطتها قرارات جمهورية ووزارية متناثرة فى قانون واحد ، بالاضافة الى ما تضمنه من احكام جديدة ، كذلك يستهدف المشروع معالجة الصعوبات التى كشفت عنها تجربة استخدام العمالة المصرية فى الخارج فى المرحلة السابقة ، والتى أبرزتها التقارير والبيانات الواردة للوزارة من ممثليها العماليين فى الخارج ، ومن أهم الاتجاهات التى تضمنها المشروع الجديد ما يلى :

— الاحتفاظ للمواطن الذى كان يعمل بالحكومة أو القطاع العام وهاجر للعمل بالخارج لوظيفته التى كان يشغلها قبل هجرته لمدة عام ، على أن يقدم طلبا برغبته فى العودة الى عمله خلال ثلاثة شهور من تاريخ عودته للوطن ، ويقضى المشروع بالاحتفاظ للمواطن العائد باقدميته وكذلك ما ناله من علاوات .

— يجيز المشروع الجديد للاشخاص والنقابات انشاء مكاتب خاصة بالبلاد للعمل فى الخارج ، ويتم تحديد شروط وظروف استخدام العامل المصرى فى الخارج بعقد عمل فردى بينه وبين صاحب

العمل بوضع تفاصيل التزامات صاحب العمل تجاه العامل وخاصة بالنسبة لتحديد الاجر وتيسير حصوله على مسكن .

ـ ضرورة مراعاة ان تشتمل الاتفاقيات الثنائية الخاصة بتنظيم استخدام العمال المصريين فى الخارج على الاحكام التى تضمن صيانة حقوق العامل المصرى وتوفير الاستقرار له والمساواة بينه وبين العامل الوطنى وحقه فى الحصول على عمل آخر فى نفس المهنة اذا انتهت مدة العقد الأصلى أو تم فسخه برضاء الطرفين .

ـ ضمانة حق العامل فى تحويل معاشه المستحق له عن الفترة التى قضاها فى الخارج .

ـ اعطاء أولوية للمواطنين الذين يعملون فى الخارج فى الحصول على مسكن او اراضى البناء مما تعرضه الحكومة والقطاع العام على أن يكون السداد بالعملة الصعبة .

ـ أن يكون لأبناء العائدين من الخارج أولوية الحصول على أماكن فى المدارس والمعاهد والجامعات .

ـ يجوز لوزير القوى العاملة اصدار قرار بتنظيم السفر بالنسبة لبعض التخصصات وللمدة التى يحددها القرار لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة مع عدم السماح بالهجرة أو العمل فى الخارج لكل من اتهم فى جناية او جنحة وطلبت النيابة العامة منعه من السفر .

ـ ولما كانت امور الهجرة والعمل بالخارج لها اتصال بمستويات واختصاصات الكثير من الوزارات والأجهزة الأخرى ، ولما كان وضع سياسة عامة للهجرة والعمل بالخارج امرا يجب الا تنفرد به جهة دون أن تستنير برأى غيرها من الأجهزة المعنية والمختصة بهذه المسائل ، لذلك فان من بين ما ينص عليه المشروع الجديد انشاء مجلس قومى للهجرة والعمل فى الخارج ليؤكد مدى اهتمام الدولة برعاية العمالة المصرية واتاحة الفرصة لهم للعودة الى الوطن مرة اخرى فى المدد المحددة بالمشروع ، وبذلك تشعر العمالة المصرية وهى فى الغربة بأهمية انتمائها لوطنها وقيمة الرباط الذى يربطها بهذا الوطن .

***

لكى يكون التدريب مفيدا ...

هناك اربعة مبادىء بسيطة ولكنها اساسية لانهاتدور حول فكرة ان التدريب وسيلة لغاية وليس غاية فى حد ذاته .. فاذا أخذت هذه المبادىء فى الاعتبار فسوف يؤدى التدريب الى ارتفاع فى اداء الأفراد ... هذه المبادىء هى :

١ ـ تحديد مفصل نوعى لما يراد بالافراد انيعملوه بعد أن يتم تدريبهم .

٢ ـ تقرير للخبرات التى يتبغى أن يكسبها الافرادليحسنوا اداء ما يراد منهم القيام به .

٣ ـ تجنب الوقوع فى هذه الاخطاء التدريبية الشائعة : عدم توضيح الاهداف التدريبية للافراد ، الاعتماد اكثر مما ينبغى على التعليم الشفوى ، عدممناقشة حالات العمل الخارجة عن المعتاد ، واخيرا افتراض أن الافراد خلال التدريب قد فهموا ما درسلهم ويستطيعون تطبيقه وذلك دون اثبات لهذه الحقيقة .

٤ ـ التأكد من أن العمل التدريبى يتم وفقا لخطةتدريبية واضحة ومكتوبة .

دليل
المصطلحات العربية الموحدة
فى العلوم الادارية

(نشرت المجلة فى عدد يوليو ١٩٧٦ الجزء الثانى من دليل المصطلحات العربية الموحدة فى العلوم الادارية وفيما يلى الجزءان الثالث والرابع من هذا الدليل) .

٣ ــ تخطيط الانتــاج

Dispatching

التشهيل (الاستنجاز)

اعداد التعليمات وارسالها الى اقسام الانتاج لضمان الانجاز السريع .

Motion Study

دراسة الحركة

دراسة طريقة الاداء لتفادى الحركات غير الضرورية وترتيب تتابع الحركات بقصد رفع الكفاية .

Plant Layout

التنظيم (الترتيب) الداخلى للمصنع

الترتيب الداخلى لاقسام التصنيع والعــدد والالات بقصد التنسيق بينها والحصول على اقصى كفاية .

Procedural Flow-Chart

خريطة تسلسل الاجراءات

خريطة توضح تسلسل الخطوات المتعاقبة لتنفيذ عمليــة انتاجية معينة .

Process Planning

تخطيط عملية الصنع

وضع الخطط التفصيلية لمراحل التصنيع .

Product Development

تطوير المنتجات

Product Research

بحوث المنتجات

البحث فى المنتجات لتطويرها .

Product Simplification

تبسيط المنتجات

تقليل عدد المنتجات او احجامها او اشكالها .

Production

الانتاج (التصنيع)

عمليــات التصنيع الاستخراجى او التجميعى او التحويلى او التحليلى .

Production Control

مراقبة الانتاج

الرقابة على حــركة المواد واداء الالات واجراءات العمــل والتشغيل فى المصنع .

Production Planning

تخطيط الانتاج

برمجة العمل تفصيليا فى المصنع .

Productivity

الانتاجية

العلاقة بين المدخلات (تكاليف الانتــاج) والمخرجات (كمية الانتــاج ونوعه وقيمته) .

Quality Control

مراقبة الجودة

التاكد من مطابقة جــودة المنتجــات فى مراحل التصــنيع للمواصفات الموضوعة .

Routing

التســـيير

تنظيم مســـار العمليات فى اســـتخدام المواد فى اقصر وقت واقل جهد لبلوغ أوفى كفاية .

Scheduling

جدولة الانتاج

تخطيط المواعيد التى تمر بها الجهود والمواد فى التصنيع .

Specialization (Product)

التخصص (فى الانتاج)

التخصص فى انتاج منتج معين او فى عملية تصنيع معينة .

Standardization

التنميط (المعايرة)

تصنيع منتجات موحدة المواصفات .

Standard Time

الوقت المعيارى (النمطى) .

الوقت النمطى لاداء عملية معينة او انتاج منتج معين .

Time Study

دراسة الوقت (الزمن)

ملاحظة الوقت اللازم لاداء كل عنصر تفصيلى من عنــاصر العملية الصناعية وتسجيله لزيادة الكفاية الانتاجية .

٤ ــ بحوث التسويق

Advertising Research

بحوث الاعلان

البحث لاكتشاف استراتيجيات الاعلان .

Analysis

التحليــل

تجزئة البيانات وفحصها فحصا دقيقا مع تفهم العلاقة بينهــا بغية الوصول الى نتائج .

Area Sampling

العينة الجغرافية

عينة تضم مناطق معينة كمفردات للبحث .

Assumption

افــتراض

علاقة او علاقات بين ظاهرتين او اكثر ثبتت صحتها بعــد الاختبــار .

Buying Habit Research

بحوث عادات الشراء

البحث لاكتشاف دوافع الشراء لدى المستهلكين .

Case Method

طريقة الحالات

الدراسة التطبيقية للظروف العملية لحالة او اكثر بغية اتخاذ قرار فى مشكلة ما او استنتاج مبادىء معينة .

Causal Analysis

التحليل السببى

اكتشاف علاقات السبب والنتيجة .

Census

التعــداد

الاحصاء الرسمى للسكان .

Channels of Distribution Research

بحوث منافذ التوزيع

البحث لاكتشــاف انسب الطرق لتوزيع المنتجات .

Cluster Sampling

العينة التجميعية

تقسيم المجتمع الى مجموعات واختيار بعضها عشوائيا لتمثل العينــة .

Dependent Variables

المتغيرات التابعة

متغيرات تتغير تبعا للتغير فى متغيرات اخرى .

Descriptive Studies

الدراسات الوصفية

دراســة تصف مواقف تسويقية معينة .

Dichotomous Question

سؤال ثنائى الاجابة

سؤال يتضمن اجابتين بديلتين فقط .

Experiment

تجــربة

جمع البيانات بطريقة تسمح بالحصول على استنتاجات دقيقة عن مدى صحة بعض الافتراضات .

Explanatory Marketing Research

بحوث التسويق التفسيرية

بحوث تهدف الى تفسير الظواهر التسويقية المشاهدة .

Exploratory Studies

الدراسات الاستكشافية

دراسات هادفة الى تحديد المشكلة واكتشاف وسائل العمل وسياساته المراد تعديلها وتنمية بدائل جديدة لها .

Field Research

البحث الميدانى

البحث فى واقع التطبيق وظروفه فى الميدان .

Independent Variables

المتغيرات المستقلة

متغيرات يؤدى تغيرها الى احداث تغير فى متغيرات اخرى.

Interview

المقابلة

اجتماع بين الباحث والمبحوث لتجميع البيانات .

Interviewing Research

البحث بالمقابلة

اجراء البحث عن طريق مقابلة المبحوثين .

Marketing Research

بحوث التسويق

البحث الهـادف الى اكتشاف الحقـائق المتعلقة بمشـاكل التسـويق .

Market Research

بحوث السـوق

البحث الهادف الى اكتشاف اسواق جديدة .

Media Research

بحوث وسائل الاعلان

البحث الهادف الى اكتشاف انسب وسائل الاعلان .

Motivation Research

بحوث الدوافع

بحوث تهدف الى اكتشاف دوافع المستهلكين باساليب غـير مباشرة .

Multiple Choice Question

سؤال متعدد الاجوبة .

سـؤال يضـع امام المبحـوث عددا من الاجـوبة البديلة للاختيار منها .

Non-directive Interview

المقابلة غير الموجهة (المفتوحة)

مقابلة لا يلتزم فيها باسئلة محددة مقدما .

Non Probability Sampling

العينة غير الاحتمالية

عينة يكون احتمال ظهور اى مفردة من المجتمع فيهـا غير معروف .

Observation

الملاحظـة

المشاهدة الشخصية للحقائق والاحداث .

Open Question

سؤال مفتـوح

سؤال لا ينص فيه على نقاط معينة لاختيار واحدة منها .

Pilot Study

الدراسة الاسترشادية

Predictive Marketing Research

بحوث التسويق التنبؤية

بحوث تهدف الى التنبؤ بالاحداث التسويقية المستقلة .

Primary Data

بيـانات اولية

بيانات تنتج اثناء البحث .

Questionnaire

استطلاع الراى (الاستبيان)

قائمة من الاسئلة توجه الى عدد من الناس استطلاعا لارائهم فى قضية معينة .

Random Sample

العينة العشوائية (الجزافية)

عينة تسمح لكل مفردة من مفردات المجتمع بفرصة متساوية فى الظهور .

Research Design

تصميم البحث

الاطار الذى يتم البحث وفقا له .

Sales Analysis

تحليل المبيعات

Sales Effort Research

بحوث جهود البيع

بحث ما يبذل من جهود فى البيع .

Sales Forecasting

التنبؤ بالمبيعات

تقدير حجم المبيعات من سلعة معينة فى فترة مقبلة .

Sample

عينـة

جزء يمثل مجتمع البحث

Scientific Method

الطريقة العمليـة

Stratified Random Sample

العينة الطبقية العشوائية (الجزافية)

عينة تمثل طبقات مجتمع الدراسة وتؤخذ مفرداتها جزافا .

Systematic Sampling

العينة المنتظمة

عينة مفرداتها الاولى عشوائية ثم تمضى مفرداتها بفواصل محددة منتظمة .

Tabulation

جدولة البيانات

الاشتراكات

الاشتراك السنوى عن أربعة أعداد

- داخل جمهورية مصر العربية جنيه مصرى واحد .
- خارج جمهورية مصر العربية ٢٫٨٥ دولار ، أو جنيه استرلينى و١٢ شلنا شاملا مصاريف البريد

وتدفع الاشتراكات فى الحساب الجارى للمجلة رقم ١٢٠١٢ بنك القاهرة الفرع الرئيسى ١٩ شارع عدلى بالقاهرة .

الاعلانات

المراسلات

مجلة « الادارة »
٢ شارع الشواربى — القاهرة
تليفون ٥٧١٧٥ / ٥٩٥٧٥



رقم الايداع بدار الكتب
١١ / ١٩٦٩

MANAGEMENT

QUARTERLY REVIEW

FEDERATION OF MANAGEMENT DEVELOPMENT ASSOCIATION

Volume IX
Number 2
October 1976